

Kravet til sikret underhold ved familieinnvandring med ektefelle

Utfordringer i praksis

Kandidatnummer: 626

Leveringsfrist: 25.11.2013

Antall ord: 17 409



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema og bakgrunn	1
1.2	Aktualitet	1
1.3	Problemstilling.....	2
1.4	Avgrensninger og presiseringer	2
1.4.1	Ektefeller	2
1.4.2	Familegjenforening og familieetablering	3
1.4.3	Annet	3
1.5	Den videre fremstilling	4
2	RETTSKILDER.....	5
2.1	Rettskildene knyttet til underholdskravet	5
2.2	Lov og forskrift	5
2.3	Rettspraksis	6
2.4	Forvaltningspraksis	6
2.4.1	UNEs praksisbase	6
2.4.2	Instrukser	6
2.4.3	Rundskriv	7
2.5	Internasjonale rettskilder.....	7
2.6	Andre rettskilder	8
3	FAMILIEINNVANDRING.....	9
3.1	Saksgangen ved søknad om familieinnvandring med ektefelle.....	9
3.2	Oppholdstillatelse på grunn av familieinnvandring.....	10
3.3	Vilkår for familieinnvandring med ektefelle	12
3.3.1	Utlendingsloven § 40.....	12
3.3.2	Utlendingsloven § 40a	13

3.3.3	Varighet og innhold av oppholdstillatelse etter § 40	13
4	KRAVET TIL SIKRET UNDERHOLD	15
4.1	Formål	15
4.1.1	Evnen til selvforsørgelse	15
4.1.2	Hindre tvangsekteskap	16
4.1.3	Hindre stor asyltilstrømning	16
4.1.4	Integrering	17
4.2	Fremvekst	17
4.3	Hovedregelen om underholdskravet	19
4.4	Krav til fremtidig inntekt	20
4.4.1	Inntektens størrelse, varighet og art	20
4.4.2	Hvem må oppfylle inntektskravet?	22
4.4.3	Unntak fra kravet til fremtidig inntekt	23
4.5	Krav til tidligere inntekt	24
4.5.1	Unntak fra kravet til tidligere inntekt	25
4.6	Økonomisk stønad	26
4.6.1	Unntak fra kravet om økonomisk stønad	27
4.7	Særlig sterke menneskelige hensyn	28
4.7.1	Generelt om utlendingsforskriften § 10-11	28
4.7.2	Instruks GI-008-2012 og andre instruksjer hjemlet i § 10-11	30
4.7.3	Praktiseringen av § 10-11	31
4.8	Underholdskrav i fornyelsesomgangen og etterkontroll	32
4.9	Praksis i Norden	33
5	UTFORDRINGER VED UNDERHOLDSKRAVET I PRAKSIS	35
5.1	Generelt	35
5.2	Utsatte grupper	36
5.2.1	Kvinner	36
5.2.2	Referansepersoner med opphold i Norge på grunn av beskyttelse	40
5.2.3	Studenter	43

5.2.4	Referansepersoner som mottar midlertidige ytelser fra Nav	44
5.2.5	Referansepersoner med stabil inntekt over lang tid med unntak av det relevante ligningsår	45
5.2.6	Referansepersoner som har arbeidet utenfor Norge i siste ligningsår	46
5.3	Underholdskravet og rettssikkerhet	48
5.3.1	Rettssikkerhet i utlendingsloven.....	48
5.3.2	Forholdet mellom forskrifts- og instruksregulering	48
5.3.3	Likebehandling	51
5.3.4	Tilgjengelighet – underholdskravets størrelse	57
5.3.5	Utlendingsforvaltningens veiledningsplikt.....	58
5.3.6	Skjønnsmessige regler kontra kasuistiske regler	60
6	FREMTIDIGE PERSPEKTIVER	61
7	LITTERATURLISTE	65
7.1	Litteratur	65
7.2	Lover, forskrifter og forarbeider	67
7.3	Rettspraksis og forvaltningspraksis	70
7.4	Andre kilder	72

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Temaet for oppgaven er kravet til sikret underhold ved familieinnvandring med ektefelle. Tallmessig er familieinnvandring det største innvandringsgrunnlaget til Norge i dag, og underholdskravet, også kalt inntektskravet, er den vanligste avslagsgrunnen i slike saker.¹ Underholdskravet innebærer at den som bor i Norge og ønsker sitt familiemedlem hit, må kunne forsørge vedkommende økonomisk. Med lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35 og forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. oktober 2009 nr. 1286, ble underholdskravet vesentlig skjerpet. Innstrammingene har vært gjenstand for kritikk, og har ført til omfattende mediedekning og politisk oppmerksomhet. Det har blitt satt lys på flere uheldige virkninger av regelverket, noe som har fremmet debatt om rettstilstanden fungerer hensiktsmessig slik den er i dag.

1.2 Aktualitet

Bestemmelsene som regulerer underholdskravet ved familieinnvandring vil alltid være aktuelle, da de berører et av de mest fundamentale aspektene ved menneskets liv, familie. Bestemmelsene er utarbeidet i skillet mellom innvandringsregulerende hensyn og hensynet til familien.² Innvandringspolitikken og utlendingsretten henger således tett sammen og fremmer viktige og vanskelige spørsmål på et stadig større og dynamisk samfunnsområde. I lys av globaliseringen som verden gjennomgår, er det ikke uvanlig at landegrenser krysses i familieøyemed – snarere tvert imot. Underholdskravet ved familieinnvandring er dermed et tema som ikke bare er nasjonalt, men også regionalt og internasjonalt. Dette medfører svært ulike og komplekse saker, som utfordrer det norske regelverket. I 2012 og 2013 jobbet jeg

¹ UDI (2013) s. 18 og (2012) s. 16

² NOU 2004:20 s. 29, jf. s. 268

hos Juridisk Rådgivning for Kvinner (Jurk). Avslag på søknad om familieinnvandring på grunn av underholdskravet utgjorde en betydelig del av saksmengden, og det var erfaringene jeg fikk der som førte til min interesse for oppgavens tema.

1.3 Problemstilling

Oppgaven redegjør for hvilke krav det gjeldende regelverk stiller til sikret underhold ved familieinnvandring med ektefelle. Gjennom redegjørelsen vil oppgaven belyse underholdskravets historie og utvikling i norsk rett, innholdet i de enkelte vilkår som regulerer kravet i dag og noen komparative perspektiver. Oppgaven skal videre se på følgende problemstilling: Hvilke utfordringer byr underholdskravet på ved familieinnvandring med ektefelle i praksis? To temaer som behandles under denne problemstillingen, er:

- 1) hvilke grupper er mest utsatt?
- 2) hvilke utfordringer knytter seg til underholdskravet i et rettssikkerhetsperspektiv?

I forbindelse med punkt 2 er det særlig utfordringer knyttet til regelverkets utforming, blant annet forskrifts- og instruksregulering, som står i fokus.

1.4 Avgrensninger og presiseringer

1.4.1 Ektefeller

Ektefeller utgjør den største gruppen av familieinnvandrere til Norge i dag, og er derfor et naturlig valg for oppgavens problemstilling.³ Av hensyn til oppgavens omfang avgrenses det mot samboere. Reglene for ektefeller og samboere i utlendingsloven er for øvrig svært like. I mange familieinnvandringssaker med ektefelle, er også barn en del av familieforholdet. Oppgaven vil ikke behandle saker som hovedsakelig omhandler barn, da slike saker fører med seg andre hensyn og vurderinger enn i saker som kun dreier seg om ektefeller.

³ UDI (2013) d

Barn vil imidlertid berøres i enkelte sammenhenger, for eksempel der reglene om underhold tar hensyn til om ektefeller har barn sammen.

1.4.2 Familiegjenforening og familieetablering

Familieinnvandring er et fellesbegrep for to ulike situasjoner – familiegjenforening og familieetablering.⁴ Familiegjenforening med ektefelle brukes om tilfeller der partene var gift *før* referansepersoen fikk oppholdstillatelse i Norge. Med referanseperson menes den som det søkes om familieinnvandring med, jf. utlendingsloven § 39. Familieetablering derimot, foreligger hvor referansepersoen ønsker å etablere en familie *etter* at vedkommende fikk oppholdstillatelse i Norge. Familieetablering omfatter også etnisk norske som gifter seg med borgere fra land utenfor EU/EØS-området, såkalte tredjelandsborgere. Tvangsekteskap, proformaekteskap og lignende problemstillinger knytter seg hovedsakelig til familieetableringstilfellene.⁵ Viktige bestemmelser og utfordringer ved familieetablering, for eksempel kravet om fire års arbeid eller utdanning i utlendingsloven § 40a, vil gjennomgå for å vise sammenhengen i regelverket, men vil ikke behandles inngående utover dette. Selv om oppgaven tar for seg fellesbegrepet familieinnvandring, er det familiegjenforeningstilfellene som er hovedfokuset for oppgavens problemstilling.

1.4.3 Annet

Sammen med kravet til underhold, stiller utlendingsloven et krav om bolig.⁶ Familieinnvandring med ektefelle er unntatt fra boligkravet, og det er derfor ikke grunn til å behandle vilkåret nærmere.⁷

⁴ NOU 2004:20 s. 213, jf. Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 185

⁵ NOU 2004:20 s. 212

⁶ Utlendingsloven § 58 første ledd

⁷ Utlendingsforskriften § 10-12 fjerde ledd

Utlendingsloven inneholder et eget regelsett for utlendinger som omfattes av EØS-avtalen.⁸ Med utlending menes enhver som ikke er norsk statsborger.⁹ Oppgaven avgrenses mot dette regelverkets vilkår for familieinnvandring med EØS-borgere.

Det presiseres at uttrykket søker benyttes i sammenheng med søknads- og fornyelsesprosessen overfor Utlendingsdirektoratet (UDI), mens uttrykket klager benyttes i tilknytning til klageomgangen overfor utlendingsnemnda (UNE). Øvrige begrepsavklaringer foretas fortløpende i oppgaven.

1.5 Den videre fremstilling

I det følgende vil jeg kort gjennomgå rettskildesituasjonen og de generelle reglene for familieinnvandring med ektefelle. Deretter følger en inngående redegjørelse av innholdet i kravet til sikret underhold. Etter redegjørelsen går jeg videre til å se på utfordringer som har reist seg ved forvaltningen av regelverket. Først vil jeg se på hvilke grupper som er mest utsatt, og deretter på utvalgte rettssikkerhetsmessige utfordringer. I kapittel 6 samles hovedfunnene fra oppgavens hoveddel med fokus på eventuelle endringer som kan avhjelpe utfordringene behandlet i kapittel 5.

⁸ Utlendingsloven kapittel 13

⁹ Utlendingsloven § 5 første ledd

2 Rettskilder

2.1 Rettskildene knyttet til underholdskravet

Flere av rettskildene knyttet til underholdskravet avviker noe fra den tradisjonelle juridiske metodelære.¹⁰ Innledningsvis knyttes det noen bemerkninger til disse, og hvordan de vil påvirke den videre fremstilling.

2.2 Lov og forskrift

Oppgaven tar utgangspunkt i utlendingsloven av 2008 og den tilhørende utlendingsforskrift av 2009, som trådte i kraft 1. januar 2010. Der annet ikke presiseres, er det disse som omtales. Det vil også bli trukket paralleller til deres forløpere, spesielt til utlendingsloven av 1988 og utlendingsforskriften av 1990. Bestemmelsene om familieinnvandring er i dag regulert direkte i utlendingsloven, i motsetning til bestemmelsene om underhold som i all hovedsak fremkommer av utlendingsforskriften. På utlendingsrettsområdet har det lenge vært vanlig med bruk av forskrifter, og de har gjerne vært omfattende. Dette gjaldt spesielt utlendingsforskriften av 1990. Dette har sammenheng med at tidligere utlendingslover i stor grad har vært utformet som fullmaktslover.¹¹ Selv om mer er regulert direkte i dagens utlendingslov, var det under lovforberedelsene klart at et omfattende forskriftsverk fortsatt ville være nødvendig for detaljregulering på konkrete områder.¹² For underholdskravet ble en slik forskriftsregulering ansett hensiktsmessig.¹³ Siden de fleste bestemmelser vedrørende underholdskravet fremkommer i utlendingsforskriften, innebærer dette at forskriften vil være en mer sentral rettskilde enn loven for oppgavens problemstilling.

¹⁰ Eckhoff (2001) s. 23

¹¹ Ot. prp. nr. 46 (1986-1987) s. 17 og Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 43

¹² NOU 2004:20 s. 24

¹³ Ibid. s. 98

2.3 Rettspraksis

Det er sparsommelig med rettspraksis som utelukkende gjelder underholdskravet. Slik lov og forskrift er utformet, overlater bestemmelsene som regulerer kravet lite til skjønn, og begrunnelsen for et avslag blir tilsvarende sjeldent uklart. Enten oppfyller man underholdskravet, eller så oppfyller man det ikke. Et avslag i denne type saker innebærer videre kun en midlertidig atskillelse av ektefeller, da underholdskravet kan oppfylles på et senere tidspunkt og det alltid kan søkes på nytt etter et avslag. Det er på denne bakgrunn lite hensiktsmessig å bringe spørsmålet inn for de ordinære domstolene, som skal prøve om utlendingsforvaltningens vedtak var gyldig på vedtakstidspunktet. Oppgaven vil følgelig referere i liten grad til rettspraksis.

2.4 Forvaltningspraksis

2.4.1 UNEs praksisbase

Forvaltningspraksisen fra utlendingsforvaltningen er omfattende på underholdskravets område. UNE har en praksisbase som inneholder anonymiserte sammendrag av avgjørelser, og gir et innblikk i noen av vurderingene organet foretar. Praksisbasen består av et mindre utvalg såkalte kurante saker og noen spesielle avgjørelser, og gir ikke uttrykk for presedens.¹⁴ Selv om sakene fra praksisbasen har mindre rettskildemessig verdi, vil oppgaven vise til utvalgte saker i kapittel 5 for å illustrere hvilke utfordringer som reiser seg i praksis.

2.4.2 Instrukser

Instrukser har en spesiell stilling på utlendingsrettsområdet. Det ansvarlige departement for flyktnings- og innvandringspolitikken i Norge, i dag Justis- og beredskapsdepartementet, har en alminnelig instruksjonsadgang overfor UDI. Der oppgaven kun omtaler departemen-

¹⁴ UNE a

tet, er det Justis- og beredskapsdepartementet det siktes til. Med noen begrensninger, kan departementet gi UDI generelle instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøvelse og prioritering av saker.¹⁵ Departementet har ikke den samme adgang til å gi instruksjoner overfor UNE, som er et uavhengig klageorgan og ikke kan bindes ved politisk styring.¹⁶ På underholdskravets område har det utviklet seg en praksis med omfattende bruk av instruksjoner. Utfordringer knyttet til praksisen behandles i kapittel 5.

2.4.3 Rundskriv

Oppgaven vil, der det er aktuelt, også henvise til UDIs rundskriv. Selv om rundskrivene er underordnet de ovennevnte rettskilder, er de av betydning for underholdskravet, ved at de gir uttrykk for den faste og etablerte praksis utlendingsforvaltningen utøver, blant annet der forskriftens ordlyd er uklar. De vil også gi en indikasjon på hvordan forvaltningsorganet selv mener at bestemmelser skal forstås.

2.5 Internasjonale rettskilder

I Norge gjelder det dualistiske prinsipp, hvilket innebærer at folkeretten, for å anses som gyldig rett i Norge, må gjennomføres med særskilte rettsgrunnlag.¹⁷ Utlendingsloven § 3 regulerer utlendingslovens forhold til internasjonale regler. Ifølge § 3 er Norge bundet av internasjonale regler når de har til formål å styrke individets stilling. I forbindelse med underholdskravet og familieinnvandring er det særlig Den europeiske menneskerettskonvensjon av 1950 (EMK) og dennes artikkel 8 som er av interesse. Gjennom menneskerettsloven § 2 er EMK gjort til norsk lov gjennom inkorporasjon. EMK artikkel 8 verner om retten til familieliv, men anerkjenner ikke en rett til familieinnvandring generelt.¹⁸ Det har

¹⁵ Utlendingsloven § 76 annet ledd

¹⁶ Utlendingsloven §§ 76 annet ledd og 77 første ledd og Ot. prp. nr. 38 (1995-1996) s. 10

¹⁷ NOU 2004:20 s. 73

¹⁸ *European Migration Law* (2009) s. 161-162

heller ikke blitt anerkjent en slik rett av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Domstolen har imidlertid beveget seg i retning av anerkjennelse i en del saker der familieinnvandring ikke har vært mulig i søkerens eller referansepersonens hjemland.¹⁹ EMD har gjennom sine uttalelser gitt uttrykk for at familiegjennforening anses mer beskyttelsesverdig enn familieetablering i vurderingen av vernet etter artikkel 8.²⁰ Av betydning er også EU-direktivet om familiegjennforening av 2003, som i motsetning til EMK uttrykkelig regulerer retten til familieinnvandring for tredjelandsborgere. Ifølge direktivet stilles det krav til referansepersonen om ”faste og regelmæssige inntægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat.”²¹ Direktivet er ikke bindende for Norge, men av interesse i et komparativt perspektiv.²²

2.6 Andre rettskilder

I dette kapittelet er det knyttet bemerkninger til utvalgte rettskilder på underholdskravets område. Oppgaven vil også anvende andre tradisjonelle rettskilder som ikke er gjennomgått ovenfor, som forarbeider og juridisk litteratur. Det samme gjelder mindre tradisjonelle rettskilder, for eksempel relevante høringsdokumenter og rapporter. Høringsdokumentene og rapportene belyser rettspolitiske sider ved de enkelte drøftelsene. De har ikke noen selvstendig rettskildestatus, selv om de i praksis kan få betydning der det er tvil rundt forskriftens mening.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Abdulaziz, Cabales og Balkandali v. UK, avsnitt 68

²¹ 2003/86/EF art. 7

²² NOU 2004:20 s. 211

3 Familieinnvandring

3.1 Saksgangen ved søknad om familieinnvandring med ektefelle

Stortinget godkjenner hovedprinsippene for reguleringen av innvandring til Norge. Det utøvende ansvar ligger hos Kongen, det ansvarlige departement, UNE, UDI, politiet og andre offentlige myndigheter, jf. utlendingsloven § 75 første og annet ledd. Mellom organene samarbeides det om behandlingen av de fleste utlendingssaker. Søknad om førstegangs oppholdstillatelse på grunn av familieinnvandring med ektefelle skal som hovedregel være gitt før innreise til Norge, jf. utlendingsloven § 56 første ledd. Søknaden skal fremmes via norsk utenriksstasjon i søkers hjemland eller oppholdsland.²³ Dette har bakgrunn i et kontrollhensyn – når en søker først har kommet til Norge, er det vanskeligere å returnere vedkommende dersom vilkårene for opphold ikke er oppfylt.²⁴ Norsk utenriksstasjon må også anses nærmere til å verifisere fremlagte dokumenter. Utenriksstasjonen forbereder søknaden ved å påse at nødvendig dokumentasjon foreligger, samt foretar intervju av søkeren om nødvendig.²⁵ Søknaden sendes til UDI, hvor søknader som hovedregel behandles i første instans.²⁶ Dersom UDI trenger mer informasjon blir søknaden sendt til politidistriktet der referansepersonen bor for videre saksforberedelse, for eksempel intervju, før det fattes vedtak.²⁷ Saksbehandlingstiden varierer, men ifølge UDI vil det normalt ta syv måneder å behandle en søknad etter den er levert hos utenriksstasjon eller politiet.²⁸ Dersom en søknad avslås, og avslaget påklages, vurderer UDI saken på nytt. Ved opprettholdelse av avslaget sendes saken til ordinær klagebehandling hos UNE, hvor alle klager på avslag med

²³ Utlendingsforskriften § 10-2 tredje ledd

²⁴ Ot. prp. nr. 46 (1986-1987) s. 53, jf. NOU 1983:47 s. 189

²⁵ RS 2010-120 punkt 4.2

²⁶ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 295

²⁷ UDI (2010), se også utlendingsloven § 56 fjerde ledd

²⁸ UDI (2013)

UDI som førsteinstans behandles, jf. utlendingsloven § 76 første ledd annet punktum. UNE kan omgjøre eller opprettholde UDIs avslag. Dersom avslaget opprettholdes er avgjørelsen endelig. Det kan likevel anmodes om omgjøring av vedtaket. UNE har plikt til å svare på en slik anmodning, men for realitetsbehandling må nærmere bestemte vilkår være oppfylt.²⁹ Dersom en anmodning ikke tas til følge, kan saken bringes inn for de ordinære domstoler, jf. utlendingsloven § 79.

3.2 Oppholdstillatelse på grunn av familieinnvandring

I perioden 1990 til 2008 stod familieinnvandring for 40 prosent av den ikke-nordiske innvandringen til Norge. I denne perioden kom seks av ti til Norge på familiegjenforening og fire av ti på familieetablering.³⁰ Som nevnt innledningsvis er familieinnvandring det største innvandringsgrunnlaget til Norge i dag, og familieinnvandring med ektefelle utgjør den største gruppen.³¹ I 2011 og 2012 utgjorde førstegangs innvandring på grunnlag av ekteskap henholdsvis 56 og 57 prosent av den totale familieinnvandringen.³²

Bestemmelsene som regulerer oppholdstillatelse i Norge på grunn av familieinnvandring står i utlendingsloven kapittel 6, med unntak av enkelte bestemmelser som står andre steder i loven. Bestemmelsene om familieinnvandring ble i stor grad videreført fra utlendingsloven av 1988.³³ Flere av de sentrale bestemmelsene ble tatt direkte inn i lovteksten, i motsetning til tidligere hvor de fremkom av den dagjeldende utlendingsforskrift.³⁴ Bestemmelsene i kapittel 6 kan inndeles etter hvilket grunnlag det søkes om familieinnvandring på. Grunnlagene varierer etter hvilken familierelasjon som foreligger, det vil si hvilken tilknyt-

²⁹ Sjeggestad

³⁰ Henriksen (2010) s. 9-11

³¹ UDI (2013) s. 18 og UDI (2013) d

³² UDI (2013) d

³³ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 17

³⁴ Ibid.

ning søkeren har til referansepersonen. Tilknytningen til referansepersonen kan foruten ekteskap være samboerskap, der den som søker er barnet til referansepersonen eller der den som søker er forelder til en referanseperson som er under 18 år. Søkere med slike relasjoner anses som referansepersonens nærmeste familie, og for disse hjemler kapittel 6 en *rett* til opphold dersom lovens vilkår er oppfylt.³⁵ For andre familiemedlemmer, som ikke faller innunder de ovennevnte relasjoner, åpner utlendingsloven § 49 likevel for familieinnvandring. Andre familiemedlemmer kan blant annet være helsøsken under 18 år uten foreldre eller omsorgsperson i hjemlandet eller oppholdslandet og fosterbarn under 18 år som er etablert medlem av en husstand i Norge.³⁶ For denne utvidede krets av familiemedlemmer hjemler loven kun en *mulighet* til opphold dersom lovens vilkår er oppfylt.³⁷ Bestemmelsene om familieinnvandring i kapittel 6 skiller ikke mellom familiegjenforening og familieetablering. Et slikt skille ble foreslått av lovutvalget under lovforberedelsen, men ble ikke fulgt opp av det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet (Arbeidsdepartementet), da de anså det som tilfredsstillende med en tydeliggjøring av terminologien.³⁸

De relevante bestemmelser for familieinnvandring med ektefelle, reguleres i utlendingsloven §§ 40 og 40a, jf. § 39. Utlendingsloven kapittel 6 suppleres av utlendingsforskriften kapittel 9, men det foreligger ingen utfyllende forskriftsbestemmelser til § 40.

³⁵ Utlendingsloven §§ 40-45

³⁶ Utlendingsforskriften § 9-7

³⁷ Jf. ordlyden i § 49

³⁸ NOU 2004:20 s. 212-213 og Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 185

3.3 Vilkår for familieinnvandring med ektefelle

3.3.1 Utlendingsloven § 40

Utlendingsloven § 40 regulerer familieinnvandring med ektefelle. Registrert partnerskap er likestilt med ekteskap.³⁹ Etter utlendingsloven § 40 første ledd bokstav a til d har en søker som er ektefelle til en referansepersone rett til oppholdstillatelse når visse vilkår vedrørende referansepersone tilknytning til Norge er oppfylt. Det er en forutsetning at referansepersone er norsk borger eller har oppholdstillatelse i Norge, og bor eller skal bosette seg i Norge. Bestemmelsen knytter videre tre vilkår til relasjonen mellom ektefellene. For det første må ekteskapet mellom søkeren og referansepersone være gyldig inngått.⁴⁰ For det andre må de skulle bo sammen i Norge, og for det tredje må ekteskapet være reelt (ikke være inngått med hovedhensikt å skaffe søkeren oppholdstillatelse i Norge- såkalt proformaekteskap).⁴¹ Utlendingsloven § 40 oppstiller til slutt tre andre vilkår. Det stilles krav til ektefellenes alder (18 år), at det ikke er fare for mishandling av søker og dennes særkullsbarn og at referansepersone ikke allerede er gift (polygami).⁴² Alderskravet knytter seg hovedsakelig til familieetableringssaker og har vært gjenstand for debatt. Vilkåret om en spesifikk alder har blitt vurdert som et mulig tiltak mot tvangsekteskap. Under lovforberedelsene foreslo lovutvalget å heve alderskravet fra 18 til 21 år, men Arbeidsdepartementet fant etter en helhetsvurdering at de ønsket å bruke andre tiltak enn alder for å hindre tvangsekteskap. De viste i denne forbindelse til skjerpingen av underholdskravet.⁴³ Det bemerkes i denne forbindelse at i samarbeidsavtalen inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti høsten 2013, er ett av punktene innføring av 24-års

³⁹ Ekteskapsloven § 95 annet ledd første punktum, jf. fjerde ledd

⁴⁰ Utlendingsloven § 40 første ledd og ekteskapsloven § 18a

⁴¹ Utlendingsloven § 40 tredje og fjerde ledd

⁴² Utlendingsloven § 40 annet, femte og sjette ledd

⁴³ NOU 2004:20 s. 247-248 og Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 203

grense for familieetablering.⁴⁴ Dette er for øvrig samme alder som Danmark stiller i alle familieinnvandringsaker med ektefelle.⁴⁵

I tillegg til kravene til referansepersonens opphold, relasjonen mellom ektefellene og de andre vilkårene i § 40, må underholdskravet være oppfylt.⁴⁶

3.3.2 Utlendingsloven § 40a

Ved familieetablering oppstiller utlendingsloven § 40a, i tillegg til vilkårene i § 40, krav til referansepersonen om fire års arbeid eller utdanning i Norge. Bestemmelsen ble innført i 2009, og dens formål er ifølge forarbeidene å redusere antallet asylsøkere som kommer til Norge som ikke oppfyller vilkårene for asyl, samt å fungere som et insentiv til arbeid og utdanning. Bestemmelsen ble foreslått i kjølevannet av den daværende regjeringens innstramminger i asylopolitikken.⁴⁷

3.3.3 Varighet og innhold av oppholdstillatelse etter § 40

Det følger av utlendingsloven § 60 at oppholdstillatelse etter § 40 gis som en midlertidig oppholdstillatelse. Etter § 60 første ledd kan oppholdstillatelsen gis for inntil tre år, og med mindre loven sier noe annet skal den gis i minst ett år. I praksis gis den som oftest for ett år av gangen, og tre år dersom ektefellene har felles barn.⁴⁸ En utlending har rett til fornyelse av oppholdstillatelsen dersom grunnlaget for førstegangs tillatelse fortsatt er til stede når det søkes om fornyelse, jf. utlendingsloven § 61 første ledd. Ved fornyelse av oppholdstillatelse etter § 40 innebærer dette et krav om fortsatt samliv mellom ektefellene. I praksis

⁴⁴ Høyre (2013)

⁴⁵ Udlændingestyrelsen (2013) a

⁴⁶ Utlendingsloven § 58 første ledd

⁴⁷ Ot. prp. nr. 26 (2008-2009) s. 1

⁴⁸ UDI (2012) og utlendingsforskriften § 10-14

bekreftes dette ved at en samlivserklæring fylles ut av referansepersonen og legges ved søknaden.⁴⁹ Midlertidig oppholdstillatelse på grunn av ekteskap er dermed avhengig av at samlivet fortsetter for at den opprinnelige søker skal kunne fortsette å være i Norge på samme oppholdsgrunnlag. Det må søkes om fornyelse innen en måned før utløpet av den tidligere oppholdstillatelse, dersom søkeren ønsker fortsatt opphold på samme grunnlag frem til søknaden om fornyelse er endelig avgjort.⁵⁰

Midlertidig oppholdstillatelse på grunn av ekteskap gir flere rettigheter. En av de viktigste er retten til å ta arbeid og drive ervervsvirksomhet i Norge, jf. § 60 tredje ledd bokstav b. Videre danner oppholdstillatelsen grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. § 60 tredje ledd bokstav d. Dette vil si at en utlending på nærmere bestemte vilkår, angitt i utlendingsloven § 62, kan søke om permanent oppholdstillatelse i Norge når tre år er gått siden vedkommende fikk oppholdstillatelse. Permanent oppholdstillatelse er en selvstendig oppholdstillatelse uten tidsbegrensing, og er ikke avhengig av at et ekteskap består, i motsetning til midlertidig oppholdstillatelse etter § 40.

Det ligger i en midlertidig oppholdstillatelses natur at den er gitt under visse forutsetninger, og i enkelte tilfeller kan den derfor kalles tilbake, jf. utlendingsloven § 63. Tilbakekallelse kan blant annet skje dersom en utlending har gitt uriktige opplysninger eller tilbakeholdt viktig informasjon av betydning for vedtaket om opphold.

⁴⁹ RS 2010-120 punkt 3.2

⁵⁰ Utlendingsloven § 61 sjette ledd

4 Kravet til sikret underhold

4.1 Formål

Underholdskravet gjelder for alle typer oppholdstillatelser etter utlendingsloven.⁵¹ For oppholdstillatelse på grunn av familieinnvandring er kravet imidlertid strengere og mer omfattende enn for andre typer oppholdstillatelser, for eksempel oppholdstillatelse på grunn av arbeid.⁵² I praksis har underholdskravet blitt blant det viktigste, og i mange tilfeller mest kompliserte, vilkåret å oppfylle for en referansepersone som ønsker ektefellen sin til Norge.

Formålene bak det skjerpede underholdskravet har kommet til uttrykk gjennom flere rettspolitiske dokumenter.⁵³ Fire formål som gjennomgående er trukket frem, er:

- evnen til selvforsørgelse,
- å hindre tvangsekteskap,
- å hindre stor asyltilstrømning, og
- integrering.

4.1.1 Evnen til selvforsørgelse

Evnen til selvforsørgelse er et grunnleggende formål bak underholdskravet. Formålet har blitt trukket frem som et utgangspunkt i norsk innvandringspolitikk, og har ikke vært gjenstand for politisk uenighet.⁵⁴ Selvforsørgelsesmomentet i underholdskravet består i at den som ønsker sin familie til Norge, må sannsynliggjøre å ha en reell økonomisk mulighet til å

⁵¹ Utlendingsloven § 58 første ledd

⁵² Utlendingsforskriften § 10-7

⁵³ Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 17. oktober 2008, Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012 og NOU 2011:7 s. 81

⁵⁴ Ot. prp. nr. 46 (1986-1987) s. 56 og Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 14

forsørge familiemedlemmet eller familiemedlemmene, og vise at vedkommende ikke er, eller vil bli, avhengig av økonomisk bistand fra det offentlige.⁵⁵

4.1.2 Hindre tvangsekteskap

Å motvirke tvangsekteskap har blitt fremhevet som et formål, spesielt i familieetablerings-tilfellene. Slik det ble formulert av Arbeidsdepartementet under lovforberedelsen, ville det skjerpede underholdskravet kunne "...stimulere unge mennesker til å skaffe et eget fundament i livet gjennom utdanning og arbeid, noe som vil gjøre dem mer uavhengige av familien i økonomisk og praktisk henseende. Derved vil de også ha bedre forutsetninger for å hevde sin egen vilje i ekteskapssammenheng og motsette seg eventuelt press fra familien."⁵⁶ Selvforsørgelse anses således som en viktig faktor for å hindre tvangsekteskap.

4.1.3 Hindre stor asyltilstrømning

Asyltilstrømningen til Norge har ofte blitt sett i sammenheng med søknadstallene for familiegjennforening. Selv om lovutvalget var forsiktige i sine uttalelser, ga de uttrykk for at et flertall kommer til Norge på familiegjennforening med en referanseperson som har opphold i Norge på grunn av beskyttelse (asyl).⁵⁷ I forbindelse med lignende observasjoner er fokus satt på sammenhengen mellom antallet asylsøknader og terskelen for familiegjennforening i ulike lands regelverk.⁵⁸ Rettere sagt har det blitt sett på "pull-faktoren" liberale familiegjennforeningsregler kan ha på asyltilstrømningen til et land.⁵⁹ Å være bedre rustet til å møte

⁵⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 17. oktober 2008

⁵⁶ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 203

⁵⁷ NOU 2004:20 s. 213

⁵⁸ Ibid. s. 214

⁵⁹ Ibid. s. 212-213

utviklingen med økt asyltilstrømning, har derfor også blitt fremhevet som et viktig formål bak dagens underholds krav.⁶⁰

4.1.4 Integrering

Det siste formålet bak underholds kravet, er integrering. Dette formålet er tett knyttet sammen med evnen til selvforsørgelse. Tanken er at forholdene ligger bedre til rette for integrering i det norske samfunn, der den som søker om familieinnvandring ikke er avhengig av økonomisk bistand fra det offentlige, og er del av en familie som har midler nok til å forsørge seg selv.⁶¹

4.2 Fremvekst

Kravet til økonomisk forsørgelse har eksistert i lang tid i norsk utlendingslovgivning. I løpet av denne tiden har kravet vært gjenstand for flere endringer, blant annet på grunn av utviklingen i innvandringsmønsteret til Norge, og hvordan dette har påvirket innvandringspolitikken.

Før 1975 og den såkalte innvandringsstoppen var ikke familieinnvandring i fokus i norsk innvandringspolitikk på samme måte som i dag.⁶² Gjennom innvandringsstoppen skjerpet norske myndigheter reglene for førstegangs oppholdstillatelse på grunn av arbeid. Dette ga myndighetene tid til å håndtere følgene av tidligere innvandring, særlig sosialt og boligmessig.⁶³ Allerede da gjaldt et krav til underhold for innvandring med et familiemedlem, men det ble kun utledet av "...langvarig og fast etablert praksis".⁶⁴ I sammenheng

⁶⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 17. oktober 2008

⁶¹ Ibid.

⁶² NOU 2011:7 s. 73

⁶³ *Utlendingsloven Kommentarutgave* (2010) s. 25-26

⁶⁴ NOU 2011:7 s. 73, jf. NOU 1973:17 s. 81 og St. meld. nr. 39 (1973-1974) s. 29

med forskrift om innvandringsstoppen i 1975, ble krav til underhold og bolig for første gang tatt inn i de dagjeldende fremmedforskriftene av 1957, gitt i medhold av fremmedloven av 1956. Dette underholdskravet var imidlertid nokså vagt utformet.⁶⁵ Det ble stilt som alminnelig vilkår ved søknad om oppholdstillatelse, at søkeren måtte kunne "...forsørge seg selv og eventuelt sin familie eller at hans underhold er sikret på annen måte". Kravet kunne sikres på flere måter, blant annet gjennom at søker selv disponerte tilstrekkelige midler for tiden det var søkt oppholdstillatelse for.⁶⁶

Med utlendingsloven av 1988 ble kravet til underhold og bolig lovfestet, med nærmere presisering i utlendingsforskriften av 1990. Lovutvalget til utlendingsloven av 1988 understreket at krav til underhold og bolig var minimumsvilkår for oppholdstillatelse, og at det ikke gjennom forskrift eller praksis måtte settes uforholdsmessige høye krav til vilkårene.⁶⁷ Det ansvarlige Justis- og politidepartement anså en lovfesting av kravet som fastleggelsen av et innvandringspolitisk utgangspunkt – at en utlending måtte kunne forventes å forsørge seg selv økonomisk dersom vedkommende ville ha opphold i Norge.⁶⁸ De nærmere vilkår til underhold i forskriften av 1990 var liberale sammenlignet med endringene som kom i utlendingsloven av 2008.⁶⁹ I utlendingsloven av 2008 ble underholdskravet videreført. Nok en gang presiserte det ansvarlige departement at kravet til underhold var et signal til utlendinger som ønsket opphold i Norge, om at de måtte kunne forsørge seg selv.⁷⁰ Under lovforberedelsen ble underholdsbestemmelsene foreslått skjerpet gjennom flere materielle og formelle endringer.⁷¹ I tillegg til formålene omtalt i kapittel 4.1, begrunnet Arbeidsdepar-

⁶⁵ NOU 1983:47 s. 320

⁶⁶ Fremmedforskriftene § 42 første ledd nr.1 og annet ledd nr. 3

⁶⁷ NOU 1983:47 s. 320

⁶⁸ Ot. prp. nr. 46 (1986-1987) s. 56

⁶⁹ Utlendingsforskriften av 1990 §§ 19 og 25

⁷⁰ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 14

⁷¹ Ibid. s. 64

tementet innstrammingene blant annet med at et høynet inntektskrav til referansepersonen ville øke sannsynligheten for en reell forsørgelse av søkeren når denne kom til Norge.⁷² Flesteparten av innstrammingene ble innført med lovens ikrafttredelse, og noen på et tidligere tidspunkt gjennom forskrift. Hva innstrammingene konkret gikk ut på, kommenteres i tilknytning til de enkelte vilkår nedenfor.

4.3 Hovedregelen om underholdskravet

For en fullstendig oversikt over bestemmelsene om underhold, må man først til utlendingsloven, deretter utlendingsforskriften og til slutt til aktuelle instruksjer. Underholdskravet er lovfestet i utlendingsloven kapittel 7, § 58. Kapitlet regulerer allmenne regler om oppholdstillatelse. Bestemmelsens første ledd slår fast hovedregelen: ”Det stilles krav om underhold og bolig for at oppholdstillatelse skal gis etter loven eller forskrift gitt i medhold av loven”. Fra kravet til underhold og bolig oppstiller loven to unntak i annet ledd. Unntakene knytter seg til utlendinger som har rett til oppholdstillatelse som flyktning, jf. § 28 annet ledd, eller utlendinger som har vern mot utsendelse etter § 73 – såkalt non refoulement. Tredje ledd hjemler forskriftsregulering, noe som resulterte i utlendingsforskriften av 2009. Denne gir en svært utfyllende og detaljert regulering av underholdskravet.

Hovedregelen i § 58 første ledd sier lite om selve innholdet i underholdskravet. Bestemmelsen virker nærmest symbolsk når den sammenlignes med de detaljerte reglene i forskriften. Dette er ikke tilfeldig. Lovutvalget mente det kunne virke misvisende med en hovedregel om sikret underhold i loven, når så mange presiseringer og unntak ville reguleres i forskrift.⁷³ Ifølge utvalget var en forskriftshjemmel mer praktisk, da det gjorde det enklere å nyansere kravets omfang og innhold, samtidig som regelverket lettere ville kunne endres på bakgrunn av de erfaringer man gjorde seg.⁷⁴ Arbeidsdepartementet ønsket imidlertid at

⁷² Ibid. s. 65

⁷³ NOU 2004:20 s. 99

⁷⁴ Ibid. s. 23

hovedregelen skulle fremgå av loven både på grunn av regeltekniske og signalmessige hensyn.⁷⁵ De nærmere bestemmelsene om underhold ved familieinnvandring er regulert i utlendingsforskriften §§ 10-8 til 10-11. Underholdskravet i andre typer saker, for eksempel oppholdstillatelse på grunn av arbeid, er spesifisert i § 10-7. I sistnevnte bestemmelse er reglene hovedsakelig de samme som før underholdskravet ble skjerpet.

Underholdskravet i familieinnvandringssaker kan deles inn i tre hovedvilkår. Det gjelder et krav til fremtidig inntekt, et krav til tidligere inntekt og et krav om ikke å ha mottatt økonomisk stønad.

4.4 Krav til fremtidig inntekt

4.4.1 Inntektens størrelse, varighet og art

Underholdskravet omfatter et krav til fremtidig inntekt. Utlendingsforskriften § 10-8 første ledd stiller som vilkår for oppholdstillatelse i medhold av lovens kapittel 6, at referansepersonen kan sannsynliggjøre å være sikret midler av et visst omfang og for en viss tid. I dag er det midler tilsvarende 88 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ som kreves. Dette tilsvarer i dag 246 136 kroner etter en oppjustering i mai 2013.⁷⁶ En av innstrammingene utlendingsloven av 2008 medførte, var en økning i underholdskravets størrelse fra midler tilsvarende lønnstrinn 1 til lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ. Økningen fant sted i juli 2008 og innebar på det aktuelle tidspunkt en økning på 16 800 kroner.⁷⁷ Beløpet har siden økt i tråd med utfallet av de årlige lønnsforhandlinger. Lønnstrinn 8 var gjeldende frem til august 2012. Da ble hovedlønnstabellen for arbeidstakere endret og lønnstrinn 1 til 18 ble fjernet. Siden lønnstrinn 8 tilsvarte 88 prosent av lønnstrinn 19, ble inntektskravet

⁷⁵ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 64

⁷⁶ Det kongelige Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement (2013)

⁷⁷ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008), jf. Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 64

satt til denne størrelsen.⁷⁸ Det er brutto inntekt på vedtakstidspunktet som legges til grunn i vurderingen av fremtidig inntekt.⁷⁹ Referansepersonen må være sikret midlene for den tiden søknaden gjelder, jf. § 10-8 første ledd. Det vil i praksis si for ett år, siden midlertidig oppholdstillatelse vanligvis gis for ett år av gangen.

Inntekten må være sikret ved midler av en viss art, jf. § 10-8 første ledd. Bestemmelsen lister opp en del inntektstyper som kan medregnes i vurderingen av om underholdskravet er oppfylt fremover i tid. Listen over inntektstyper er uttømmende:⁸⁰

- a) arbeidsinntekt,
- b) sykepenger, svangerskapsenger, foreldrepenger, uførepensjon eller alderspensjon etter folketrygdloven,
- c) pensjon eller andre faste periodiske ytelser med unntak av ytelser etter sosialtjenesteloven,
- d) stønad etter introduksjonsloven,
- e) utdanningslån eller utdanningsstipend, eller
- f) en kombinasjon av slike midler som nevnt i bokstav a til e.

Før underholdskravet ble skjerpet kunne flere inntektstyper sikre kravet til fremtidig inntekt, blant annet arbeidsavklaringspenger (tidligere attførings- og rehabiliteringspenger) og dagpenger under arbeidsløshet.⁸¹

Etter § 10-8 annet ledd anses kravet til fremtidig inntekt også som oppfylt hvis referansepersonen mottar alderspensjon eller uførepensjon som til sammen minst svarer til fullt minste pensjonsnivå med høy sats etter folketrygdloven kapittel 19.

⁷⁸ G-2012-010

⁷⁹ RS 2010-118 punkt 3

⁸⁰ Ibid. punkt 4.1

⁸¹ Utlendingsforskriften av 1990 § 25 annet ledd

4.4.2 Hvem må oppfylle inntektskravet?

Som det fremgår av ordlyden i § 10-8 første ledd er det referansepersonen som i utgangspunktet må oppfylle kravet til fremtidig inntekt. At det kun er referansepersonens forventede inntekt som kan medregnes, var en av innstrammingene foretatt med utlendingsloven av 2008. Etter utlendingsloven av 1988 kunne også søkerens inntekt medregnes.⁸² Etter § 10-8 tredje ledd bokstav a til c er det imidlertid gjort tre unntak fra utgangspunktet, som gjør at også andre enn referansepersonen kan sikre kravet til fremtidig inntekt. Det første alternativet gjelder der den som søker om familieinnvandring er i lovlig arbeid i Norge, jf. bokstav a. I slike tilfeller skal også søkerens inntekt medregnes. Det andre alternativet gjelder der referansepersonen er under utdanning og begge parter har fylt 23 år, jf. bokstav b. Utdanning betyr studier på høyskole eller universitet, og referansepersonen må ha opptjent minst 60 studiepoeng. Alternativt kan referansepersonen ta fagskoleutdanning og ha gjennomført minst ett års normert studietid. Søkerens midler skal i disse tilfeller også medregnes. UDI kan gi nærmere retningslinjer for presisering av unntaket i bokstav b. Det tredje og siste alternativet gjelder økonomisk garanti fra en tredjeperson som unntaksvis kan være med å sikre kravet til fremtidig inntekt, jf. bokstav c. Økonomisk garanti kan ikke stilles der søkeren er referansepersonens ektefelle eller samboer, eller søkeren skal inngå ekteskap med referansepersonen etter innreise, og er således ikke en aktuell mulighet for en stor søkergruppe. At det som hovedregel kun er referansepersonens inntekt som kan medregnes i vurderingen av fremtidig inntekt, har blitt kritisert i debatten om kvinner som utsatt gruppe. Dette behandles nærmere i kapittel 5.2.1.1.

⁸² Utlendingsforskriften av 1990 § 25 annet ledd

4.4.3 Unntak fra kravet til fremtidig inntekt

Tidligere kunne det gjøres unntak fra kravet til fremtidig inntekt for ektefelle eller samboer til norsk statsborger, dersom begge var over 23 år.⁸³ Unntaket ble liberalt praktisert, men ble fjernet som ledd i innstrammingene med utlendingsloven av 2008.⁸⁴ Dagens forskrift inneholder likevel flere unntak fra kravet til fremtidig inntekt, men skiller ikke lenger etter referansepersonens statsborgerskap. I § 10-8 fjerde ledd står fem unntak fra kravet til fremtidig inntekt, som alle tar sikte på å lempe på kravene for spesielt sårbare eller utsatte grupper. Bokstav a gjør unntak der referansepersonen har opphold i Norge på grunn av asyl eller på grunn av kollektiv beskyttelse, og dennes ektefelle, samboer eller barn søker om familieinnvandring. Dersom søker er referansepersonens ektefelle, kommer unntaket bare til anvendelse der ekteskapet ble inngått før referansepersonen kom til Norge – altså kun i familiegjenforeningstilfellene. Bokstav b gir videre unntak der referansepersonen har oppholdstillatelse fordi vedkommende har vært offer for menneskehandel, vært vitne i sak om menneskehandel eller på grunn av sterke menneskelige hensyn på grunn av slike forhold som nevnt, og søker er barn av referansepersonen. Unntak gjelder også for søkere som nevnt i bokstav a og b, når referansepersonen har fått permanent oppholdstillatelse etter å ha hatt et av oppholdsgrunnlagene som nevnt i bokstav a eller b, jf. bokstav c. Dersom søker er referansepersonens ektefelle, kommer unntaket i bokstav c bare til anvendelse i familiegjenforeningstilfellene, tilsvarende unntaket i bokstav a.

De ovennevnte unntaksbestemmelsene er viktige for en stor gruppe referansepersoner. Det foreligger imidlertid et ytterligere vilkår for at unntakene skal komme til anvendelse. Søknad om familieinnvandring må være fremsatt innen *ett år* etter at referansepersonen fikk sin oppholdstillatelse, jf. § 10-8 femte ledd. Ettårsfristen er begrunnet i at dersom en familie velger å leve adskilt etter at referansepersonen får opphold i Norge, og ikke fremmer søk-

⁸³ Utlendingsforskriften av 1990 § 25 tredje ledd

⁸⁴ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 64

nad om familieforening, skal de ikke stilles bedre enn for familieetableringstilfellene.⁸⁵ Ifølge § 10-8 femte ledd gjelder ettårsfristen riktignok ikke dersom søkeren har vært forhindret fra å fremme søknaden innen fristen på grunn av forhold som ligger utenfor søkerens kontroll. Eksempler på slike forhold kan være der referansepersonen og søkeren ikke har hatt mulighet til kontakt fordi de ikke kjenner hverandres oppholdssted, eller søkeren har vært forhindret fra å komme til norsk utenriksstasjon.⁸⁶ Hva som ellers ligger i uttrykket forhold utenfor søkerens kontroll, er ikke nærmere utdypet.

Ifølge ordlyden gjelder ettårsfristen ikke for unntakene oppstilt i § 10-8 fjerde ledd bokstav d og e. Bokstav d gjelder der referansepersonen er barn under 18 år, og bokstav e gjelder der søkeren er barn under 15 år uten omsorgspersoner i hjemlandet. Tolkningen av bokstav e ble på forespørsel fra UDI presisert i instruks fra departementet sommeren 2011. Unntaket gjelder ikke for ektefeller, og vil ikke behandles nærmere her.

4.5 Krav til tidligere inntekt

I tilfeller hvor det stilles krav til fremtidig inntekt, gjelder det også et krav til tidligere inntekt. Dette er regulert i utlendingsforskriften § 10-9. Krav om tidligere inntekt eksisterte ikke etter tidligere lov og innebar den største innstrammingen med utlendingsloven av 2008.⁸⁷ Lov og forskrift trådte i kraft 1. januar 2010, men alle som søkte før 23. oktober 2009 (dato for kunngjøring av ny forskrift) fikk saken avgjort etter det gamle regelverket.⁸⁸ Kravet til tidligere inntekt har siden sin inntreden vært omtvistet, og har hatt avgjørende betydning for mange ektefeller.

⁸⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 17. oktober 2008

⁸⁶ RS 2010-118 punkt 7.1 og Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 17. oktober 2008

⁸⁷ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 64

⁸⁸ Jf. utlendingsforskriften § 20-10A og RS 2010-058

Referansepersonen må etter § 10-9 første ledd dokumentere å ha hatt en registrert inntekt tilsvarende 88 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ det siste ligningsår. For 2012 tilsvarer dette 242 440 kroner.⁸⁹ Siden statens lønnsregulativ justeres hvert år, innebærer dette at størrelsen på kravet til fremtidig og tidligere inntekt blir forskjellig. Tidligere var det siste ligningsoppgjør som måtte fremlegges som dokumentasjon på tidligere inntekt, men departementet har nylig vedtatt at bekreftelse fra ligningsmyndighetene på innrapportert inntekt foregående år, også skal regnes som dokumentasjon på tidligere inntekt, jf. kapittel 5.3.3.2. Referansepersonen må dessuten kunne vise til å ha beholdt inntekten på tilstrekkelig nivå i tiden etter ligningsoppgjøret eller bekreftelse fra ligningsmyndighetene, jf. § 10-9 første ledd. Det er den skattbare inntekten før fradrag som vurderes av utlendingsforvaltningen, altså brutto inntekt.⁹⁰

Et paradoks ved kravet til ligningsoppgjør er at det utelukker visse inntektsarter som kan medregnes etter § 10-8 første ledd. Årsaken er ordlyden i § 10-9 første ledd som viser til *registrert* inntekt i henhold til siste ligningsoppgjør. Studielån oppføres for eksempel som gjeld, ikke inntekt, i ligningsoppgjøret. Dette selv om studielån regnes som inntekt i henhold til § 10-8 første ledd. Til motsetning utgjør dagpenger en registrert inntekt på ligningsoppgjøret, men regnes ikke som en inntekt etter § 10-8 første ledd.

4.5.1 Unntak fra kravet til tidligere inntekt

Utlendingsforskriften § 10-9 annet og tredje ledd regulerer unntak fra kravet til tidligere inntekt. I § 10-9 annet ledd oppstilles det unntak fra kravet til *dokumentasjon*. Er referansepersonen norsk eller nordisk borger, eller utlending med permanent oppholdstillatelse, som har vært i arbeid i utlandet og kan dokumentere en inntekt tilsvarende 88 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ, stilles ikke samme krav til dokumentasjon som ellers gjør seg gjeldende ved søknad om familieinnvandring, jf. § 10-9 første ledd.

⁸⁹ Det kongelige Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement (2012)

⁹⁰ RS 2010-118 punkt 5.1

I § 10-9 tredje ledd bokstav a til f gjøres det unntak fra *oppfyllelsen* av kravet til tidligere inntekt. Unntaket i bokstav a retter seg mot studenter. Referansepersonen må være norsk borger, nordisk borger eller utlending med permanent oppholdstillatelse, og må ha opptjent minst 60 studiepoeng eller tilsvarende, eller tatt fagskoleutdanning i Norge tilsvarende ett års normert studietid. UDI kan gi nærmere retningslinjer for presisering av unntaket i bokstav a. Unntaket i bokstav b gjelder der referansepersonen har avtjent militær verneplikt eller har gjort pliktig siviltjeneste. Unntaket oppstilt i bokstav c gjør seg gjeldende der referansepersonen er over 23 år og har hatt en ligningsregistrert nettoformue på over en million kroner ved de to siste ligningsoppgjør. Referanseperson som er omfattet av § 10-8 annet ledd er videre unntatt fra kravet til tidligere inntekt, jf. bokstav d. Det vil si der referansepersonen har mottatt alderspensjon eller uførepensjon som til sammen minst svarer til fullt minste pensjonsnivå med høy sats etter folketrygdloven kapittel 19. Endelig gjelder bokstav e og f der referansepersonen har en spesiell type oppholdstillatelse, herunder som faglært på grunn av kompetanse eller selvstendig næringsdrivende, eller en oppholdstillatelse som ikke kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

4.6 Økonomisk stønad

Dersom en referanseperson må oppfylle kravet til fremtidig inntekt etter § 10-8, stilles det i utlendingsforskriften § 10-10 vilkår om at vedkommende ikke har mottatt økonomisk stønad i løpet av de siste 12 måneder før en tillatelse innvilges. Med økonomisk stønad siktes det til stønad som er regulert i lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav). Et eksempel er stønad til livsopphold (sosialhjelp).⁹¹ Sammen med søknaden må det fremlegges dokumentasjon fra referansepersonens lokale Nav-kontor som bekrefter at vilkåret er oppfylt.⁹² Vilkåret om at referansepersonen ikke kan ha mottatt sosialhjelp det siste

⁹¹ Lov om sosiale tjenester i Nav § 18

⁹² RS 2010-118 punkt 6

året var en av innstrammingene innført med utlendingsloven av 2008.⁹³ Bestemmelsen har bakgrunn i hensynet til selvforsørgelse. Som Arbeidsdepartementet fremhevet under lovforberedelsen vil mottak av sosialhjelp være en indikasjon på at referansepersonen ikke har vært selvforsørget, noe som tilsvarende vil være en indikasjon på at vedkommende ikke kan forsørge søkeren. Sammen med kravet til tidligere inntekt ble vilkåret også ansett som en sikkerhet for at underholdskravet faktisk vil være oppfylt over lengre tid.⁹⁴

4.6.1 Unntak fra kravet om økonomisk stønad

I utlendingsforskriften § 10-10 annet ledd gjøres det unntak fra hovedregelen knyttet til økonomisk stønad i to tilfeller. I bokstav a gjøres det unntak der stønaden er utbetalt i påvente av trygdeytelser nevnt i § 10-8, for eksempel sykepenger, eller i påvente av bostøtte fra husbanken.⁹⁵ Videre gjøres det unntak der stønaden er utbetalt til en utlending som har mottatt stønad i henhold til introduksjonsloven, jf. bokstav b.

Ved siden av unntakene i forskriften, foreligger det en instruks som gjør unntak fra dokumentasjonskravet i § 10-10 første ledd. Instruksen GI-009-2011 ble gitt etter forespørsel fra UDI med bakgrunn i ressurshensyn. Instruksen innebærer at det i utgangspunktet ikke trengs dokumentasjon fra Nav dersom referansepersonen ifølge det siste foreliggende ligningsoppgjør har hatt en registrert inntekt på over 300 000 kroner. I tillegg til dette må referansepersonen selv erklære at denne ikke har mottatt økonomisk stønad i løpet av de siste 12 måneder. UDI kan imidlertid innhente opplysninger fra Nav-kontorene, dersom de mistenker at det er gitt uriktige opplysninger.

⁹³ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 64

⁹⁴ Ibid. s. 65

⁹⁵ RS 2010-118 punkt 6

4.7 Særlig sterke menneskelige hensyn

4.7.1 Generelt om utlendingsforskriften § 10-11

Utlendingsforskriften § 10-11 gjør unntak fra underholdskravet der det foreligger "...særlig sterke menneskelige hensyn". Bestemmelsen er viktig, da den gir utlendingsforvaltningen mulighet til å gjøre unntak fra alle vilkårene for underhold oppstilt i utlendingsforskriften §§ 10-8 til 10-10. Det kan gjøres unntak fra hele eller deler av underholdskravet, men ifølge UDIs praksis vil det generelt sett være lettere å gjøre unntak der det er tidligere inntekt som ikke er oppfylt.⁹⁶ Bestemmelsens viktigste funksjon er å fange opp de tilfeller hvor kravet til underhold ikke er oppfylt, men hvor særlig sterke menneskelige hensyn likevel tilsier at oppholdstillatelse burde gis.⁹⁷ Det følger av ordlyden at § 10-11 er ment som en snever unntaksbestemmelse, som skal tolkes restriktivt. Ordlyden er direkte videreført fra utlendingsforskriften av 1990 § 25 tredje ledd, som ble tolket på samme måte. Bestemmelsen skal alltid vurderes av utlendingsforvaltningen der underholdskravet ikke er oppfylt, og hvor ingen av forskriftens unntak kommer til anvendelse.⁹⁸ Ordlyden i § 10-11 er generelt utformet, og bestemmelsen kan således omfatte mange forskjellige tilfeller. I 2012 ble det innvilget 6948 søknader om familieinnvandring. Samme år registrerte UDI 404 saker hvor § 10-11 ble anvendt.⁹⁹ Tallet inkluderer både saker hvor det forelå særlig sterke menneskelige hensyn etter en konkret vurdering av § 10-11, samt saker som falt innunder instruks hjemlet i bestemmelsen, jf. kapittel 4.7.2.

I en dom fra Oslo tingrett fra november 2012 kom retten med uttalelser om § 10-11 som belyser de vurderingene som må tas på generell basis.¹⁰⁰ I saken var staten ved UNE saksøkt med påstand om at deres opprettholdelse av UDIs avslag og senere beslutning om ikke

⁹⁶ Ibid. punkt 8.1.1

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Følger av lovens system og bestemmelsens funksjon som sikkerhetsventil

⁹⁹ UDI (2013) a og b

¹⁰⁰ Oslo Tingretts dom av 2. november 2012

å omgjøre vedtaket var ugyldig. Saksøker var en kvinne fra Malawi. Hennes ektefelle kom til Norge i 2009 i forbindelse med et studieopphold. Han ble raskt syk etter ankomst grunnet alvorlig og viderekommen nyresvikt, og fikk på grunn av sin helsetilstand opphold i Norge grunnet sterke menneskelige hensyn, jf. utlendingsloven § 38. Saksøker kom til Norge sammen med parets to felles barn på D-visum (innreisevisum utstedt av norsk utenriksstasjon) i juni 2010. I august 2010 avsto UDI søknad om familieinnvandring for saksøker og de to barna på grunn av manglende fremtidig inntekt hos referansepersonen. Vedtaket ble påklaget, men UDI opprettholdt avslaget, og oversendte saken til UNE. UNE tok ikke klagen til følge, og saksøker anmodet omgjøring. I februar 2012 ble anmodningen om omgjøring heller ikke tatt til følge, og stevning til tingretten ble innsendt i mars 2012.

Det var enighet mellom partene om at kravet til fremtidig inntekt etter utlendingsforskriften § 10-8 ikke var oppfylt. En av anførslene i saken knyttet seg til hvorvidt UNE hadde tolket kriteriet ”særlig sterke menneskelige hensyn” i § 10-11 riktig. Retten presiserte at kriteriet er unntatt domstolenes prøvingsrett, med mindre det er tolket uriktig. Retten uttalte at § 10-11 er en ”kan-regel” som det er opp til det aktuelle forvaltningsorgan å anvende, og at det skal mye til før unntaksadgangen kan benyttes. Retten sammenlignet bestemmelsen med §§ 38 og 49 i utlendingsloven som inneholder lignende skjønnsmessige vurderinger. Retten presiserte imidlertid at det er strengere vilkår etter § 10-11 enn etter de nevnte bestemmelsene som kun gjelder ”sterke menneskelige hensyn”. Ifølge retten må de særlig sterke menneskelige hensyn i den aktuelle sak veies opp mot innvandringsregulerende hensyn, som må gis tilstrekkelig vekt i vurderingen. Det ble også antydnet at det skal sterke grunner til før særlig sterke menneskelige hensyn går foran de innvandringsregulerende hensyn i den enkelte sak. Samtidig ble det uttalt at terskelen for bruk av § 10-11 ikke må være ”...illusorisk og teoretisk, men være praktisk anvendelig”.¹⁰¹ UNEs vurderinger i de to vedtakene rettssaken gjaldt, ble gjennomgått og vurdert opp mot disse generelle uttalelsene. Retten fant ikke at UNE hadde feiltolket utlendingsforskriften § 10-11. De andre anførte

¹⁰¹ Jf. avsnitt 20

innsigelsene fra saksøker førte heller ikke frem, og staten ved UNE ble frikjent og tilkjent saksomkostninger.

4.7.2 Instruks GI-008-2012 og andre instruksjer hjemlet i § 10-11

Utlendingsforskriften har ingen forarbeider, og ved tolkningen av § 10-11 har det vist seg å være et behov for retningslinjer med hensyn til hvilke tilfeller som faller innunder bestemmelsen.¹⁰² Per i dag foreligger det seks utfyllende instruksjer tilknyttet § 10-11, hvorav den mest omfattende er GI-008-2012.¹⁰³ Instruksen er i stor grad et resultat av UDIs tidligere rapportering til departementet vedrørende uheldige konsekvenser av innstrammingene (basert på eksempler fra enkeltsaker).¹⁰⁴ Departementet har i instruksen gitt anvisning på tilfeller som skal tillegges vekt i vurderingen av særlig sterke menneskelige hensyn. Det skal foretas en konkret helhetsvurdering og i vurderingen skal UDI blant annet se hen til formålet med underholdskravet og de enkelte retningslinjer.

Punkt 1 i instruksen omfatter tilfellet der søkeren er utenlandsk borger og har levd i et langvarig og etablert forhold med referansepersonen, som er norsk eller nordisk borger, og partene har felles barn som er norsk eller nordisk borger. Dersom slike omstendigheter foreligger kan det gjøres unntak fra alle deler av underholdskravet. Dette typetilfellet blir vurdert oftest i praksis.¹⁰⁵ Videre gjør punkt 2 i instruksen unntak fra underholdskravet der søkeren og referansepersonen har felles barn som er norsk eller nordisk borger og er født i Norge, når søkeren hadde lovlig opphold i Norge på fødselstidspunktet. Selv om søkerens oppholdsgrunnlag nettopp har utløpt på fødselstidspunktet, kan unntak vurderes. Dersom

¹⁰² UDIs høringsuttalelse av 1. desember 2008 og UDIs rapportering av 10. november 2011

¹⁰³ UDI

¹⁰⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2012)

¹⁰⁵ UDI (2013) a

søkerens innreise til Norge har skjedd på visum eller annen innreise i nær forbindelse med fødselen, kommer likevel unntaket i punkt 2 i utgangspunktet ikke til anvendelse.¹⁰⁶

Andre instruksjoner som er hjemlet i § 10-11 og er relevante for ektefeller, er GI-001-2012 vedrørende familiemedlemmer til en utlending som får tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-10 (norsk forelder på fødselstidspunktet), GI-007-2011 vedrørende adgangen til å regne med egne midler i underholdskravet når referansepersonen har opphold i Norge som student eller som forsker med egne midler og GI-003-2011 vedrørende en overgangsordning for det skjerpede underholdskravet i fornyelsestilfeller.

4.7.3 Praktiseringen av § 10-11

UDI har i rundskriv utarbeidet interne retningslinjer som nedtegner deres praksis vedrørende anvendelsen av § 10-11.¹⁰⁷ Ifølge retningslinjene beror det på en konkret helhetsvurdering om det skal gjøres unntak i en sak, og den enkelte saksbehandler må blant annet holde vurderingstemaet i bestemmelsen opp mot formålene bak underholdskravet. Videre sier retningslinjene at vurderingen av særlig sterke menneskelige hensyn må veies mot innvandringsregulerende hensyn. Innvandringsregulerende hensyn vil blant annet være hensyn til innvandringens omfang, de samfunnsmessige konsekvenser av innvandringen, kontrolltekniske hensyn samt hensyn til om praksis vil føre til en ressurskrevende saksbehandling.¹⁰⁸ Retningslinjene inneholder en ikke-uttømmende liste over momenter som kan ha betydning i den konkrete vurderingen av om unntak kan gjøres etter § 10-11. Følgende momenter oppstilles (momentene utdypes nærmere i rundskrivet):

- det foreligger vesentlige hindringer for at familien kan bo samlet i et annet land,
- helsemessige forhold,
- tilknytning til Norge, og

¹⁰⁶ Punkt 3 i instruksjonen

¹⁰⁷ RS 2010-118 punkt 8

¹⁰⁸ NOU 2004:20 s. 268

- barnets beste.

Retningslinjene viser til mange av de samme momentene som vurderes etter utlendingsloven §§ 38 og 49 om sterke menneskelige hensyn. Terskelen etter § 10-11 er imidlertid høyere, jf. bestemmelsens ordlyd. UDIs retningslinjer er for øvrig i samsvar med synspunktene trukket frem i den omtalte dom fra Oslo tingrett og instruksens GI-008-2012.

4.8 Underholdskrav i fornyelsesomgangen og etterkontroll

Det gjelder ikke noe underholdskrav ved fornyelse av oppholdstillatelse gitt etter utlendingsloven § 40. Unntak gjelder der referansepersonen selv har en oppholdstillatelse som stiller krav om underhold ved fornyelse, for eksempel oppholdstillatelse på grunn av arbeid.¹⁰⁹ Trolig er det ikke satt noe krav til underhold ved fornyelse av prosessøkonomiske hensyn. Slik det ble fremhevet av lovutvalget, var et slikt krav verken rimelig eller praktisk gjennomførbart.¹¹⁰ Underhold skal være sikret i tiden en søknad gjelder, jf. utlendingsforskriften § 10-8 første ledd, men det blir som hovedregel ikke foretatt noen kontroll etter at en utlending kommer til Norge etter å ha fått innvilget opphold.¹¹¹ I teorien kan referansepersonen oppfylle kravet til underhold på vedtakstidspunktet, og i løpet av oppholdstillatelsens varighet tape evnen til forsørgelse av ektefellen. Et slikt tap vil imidlertid ikke påvirke gyldigheten av oppholdstillatelsen som er innvilget. Etter førstegangs oppholdstillatelse er innvilget er vilkåret i § 10-10 heller ikke til hinder for at referansepersonen eller ektefellen søker om økonomisk stønad fra Nav.¹¹² I praksis har imidlertid politiet lenge utført kontroll av enkelte, men nokså få, søknader om fornyelse av førstegangs oppholdstillatelse.¹¹³ Kontrollen blir typisk utført i saker der underholdskravet så vidt var oppfylt ved førstegangs

¹⁰⁹ Utlendingsforskriften § 10-20 tredje ledd

¹¹⁰ NOU 2004:20 s. 252

¹¹¹ NOU 2011:7 s. 80

¹¹² Ibid.

¹¹³ Oslo politidistrikt, utlendingsseksjonen (2013)

søknad, eller det har vært tvil rundt realiteten av referansepersonens arbeidsforhold. Ved kontrollen må søker dokumentere at referansepersonen tjente tilstrekkelig i den første oppholdsperiode. Dersom politiet finner at referansepersonen ikke har hatt tilstrekkelig inntekt, sendes saken til UDI for vurdering av tilbakekall, jf. utlendingsloven § 63. I saker hvor referansepersonen og søker har felles barn, opplever politiet at UDI utviser større forsiktighet i vurderingen av om oppholdstillatelsen skal tilbakekalles. Det tillates også i enkelte tilfeller at søkers inntekt kan kompensere for referansepersonens manglende inntekt.¹¹⁴

At det ikke er et krav til underhold i fornyelsesomgangen, og at det for hoveddelen av saker ikke foretas noen konsekvent etterkontroll, kan hevdes å svekke hensynet til selvforsørgelse. Et sentralt moment bak hensynet, er at innvandrere ikke skal bli en byrde for den norske stat gjennom økonomisk stønad. Både underholdskrav i fornyelsesomgangen og etterkontroll kan fungere som et insentiv for referansepersonen til å etterstrebe forsørgelsesevnen over lengre tid – i det minste til ektefellen får fotfeste i Norge og selv kan bidra til forsørgelse av familien. Dette kan igjen føre til at færre faktisk søker om økonomisk stønad. Dette er nok noe av tanken bak den danske regelen, hvor en oppholdstillatelse kan nektes fornyet, eventuelt trekkes tilbake, dersom søkeren eller referansepersonen søker om sosial støtte, jf. nedenfor. Det kan imidlertid innebære en vesentlig rettsusikkerhet for ektefellen som kommer til Norge, at vedkommende ikke får bli dersom referansepersonen ikke tjener nok i året som kommer. I tillegg vil tiltakene kunne medføre et stort merarbeid for utlendingsforvaltningen.

4.9 Praksis i Norden

Når det gjelder reguleringen av underholdskravet og familieinnvandring i andre nordiske land, er det kun Finland som har et spesifisert underholdskrav som i Norge. For søknader innsendt etter 1. januar 2013 er underholdskravets størrelse på 12 000 Euro i året, det vil si

¹¹⁴ Oslo politidistrikt, utlendingsseksjonen (2013), se også RS 2010-118 punkt 9

om lag 98 000 kroner.¹¹⁵ Det finnes imidlertid omfattende unntak fra kravet.¹¹⁶ Sverige har meget liberale familieinnvandringsregler sammenlignet med de andre nordiske landene. I Sverige må man vise til en fast og arbeidsrelatert inntekt som er tilstrekkelig til selvforsørgelse, og det finnes unntak også fra denne hovedregelen.¹¹⁷ I Danmark er reglene motsetningsvis meget restriktive.¹¹⁸ Det stilles et krav til selvforsørgelse, samt at referansepersoen må kunne stille en økonomisk sikkerhet på 50 800 DKK. Kravet til selvforsørgelse innebærer også at referansepersoen ikke kan ha mottatt sosialhjelp i de siste tre år før vedtakstidspunktet. Etter førstegangs oppholdstillatelse er gitt kan den nektes fornyet, eller trekkes tilbake, dersom søker eller referansepersoen mottar sosialhjelp.¹¹⁹ I de andre nordiske landene gjelder det for øvrig ikke et krav om tidligere inntekt. Det er kun Norge som opererer med et underholdskrav tilbake i tid.

¹¹⁵ The Finnish Immigration Service (2013)

¹¹⁶ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012

¹¹⁷ Migrationsverket (2012)

¹¹⁸ Udlændigestyrelsen (2012) og (2013) a og b

¹¹⁹ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012

5 utfordringer ved underholdskravet i praksis

5.1 Generelt

Kravet til sikret underhold er den vanligste årsaken til avslag i familieinnvandringsaker, eventuelt i kombinasjon med fireårsregelen i utlendingsloven § 40a.¹²⁰ Avslagsprosenten økte i disse sakene etter at kravet ble skjerpet med utlendingsloven av 2008. Bare fra 2009 til 2010 steg avslagsprosenten fra 22 til 28, og i 2012 lå den på 29.¹²¹ Siden innstrammingene ble gjennomført har underholdskravet vært gjenstand for kritikk for å ha ført til et urimelig regelverk i praksis. Utlendingsforvaltningen har rapportert til departementet om utilsiktede konsekvenser av regelverket, og media har jevnlig omtalt uheldige enkeltavgjørelser.¹²² Som svar på enkelte av rapporteringene ga departementet instruksen GI-008-2012 sommeren 2012. I pressemeldingen gitt i forbindelse med instruksene uttalte daværende Justis- og beredskapsminister Grete Faremo at ”De innstramningene som tidligere er foretatt i underholdskravet har vært et viktig tiltak i regjeringens innvandringspolitikk. Vi har imidlertid sett at reglene har virket unødige rigide i en del sammenhenger, og vi har derfor foretatt enkelte justeringer for å unngå uheldige utslag i enkeltsaker...”.¹²³ Selv om departementet har gjennomført tiltak for å avhjelpe situasjonen, medfører underholdskravet fortsatt betydelige utfordringer i praksis. I skrivende stund varsler den nye borgerlige regjeringen om endringer på rettsområdet i kjølvannet av stortingsvalget 2013. Noen av endringene har betydning for oppgavens videre fremstilling, og vil bli omtalt der de er aktuelle.

¹²⁰ Ibid. og UDI (2012) s. 16

¹²¹ UDI (2011) s. 34 og UDI (2013) b

¹²² Jf. den videre fremstilling

¹²³ Justis- og beredskapsdepartementet (2012)

5.2 Utsatte grupper

5.2.1 Kvinner

Underholdskravet er kjønnsnøytralt. Det tar likevel i noen grad hensyn til kjønnsforskjeller, ved at svangerskapspengene og foreldrepenger regnes som inntektskilde. Omsorgsansvar for barn kan også ha betydning etter fireårsregelen i § 40a.¹²⁴ Før gjennomføringen av innstrammingene i underholdskravet uttalte Arbeidsdepartementet at endringene ”...vil virke likt i forhold til kvinner og menn”.¹²⁵ Men selv om reglene formelt sett er kjønnsnøytrale, har de i praksis slått skjevt ut avhengig av referansepersonens kjønn. Det foreligger langt flere avslag i familieinnvandringssaker der referansepersonen er kvinne enn der referansepersonen er mann. I 2011 var avslagsprosenten 41 der referansepersonen var kvinne, og 22 der referansepersonen var mann, og i 2012 var avslagsprosenten steget til 45 og 23.¹²⁶ Med Norges stadige fokus på likestillingspolitikk, har kjønnsforskjellene i avslagsprosent kommet i søkelyset. Migrasjonsforsker Anne Staver har satt problemstillingen på spissen i en kronikk fra 2012 hvor hun skriver at ”...om man er kvinne i Norge og søker om familiegjenforening med en mann, er ikke oddsene for innvilgelse så veldig mye bedre enn om man kastet kron og mynt”.¹²⁷ Sosiolog Helga Eggebø har videre kalt situasjonen for et ”likestillingsparadoks”.¹²⁸ Departementet har merket seg problemstillingen, og i en høring fra oktober 2012 ønsker de tilbakemeldinger på hvorvidt det er nødvendig med særskilte tiltak for å hindre at underholdskravet virker ulikt for kvinner og menn.¹²⁹ Per i dag foreligger ingen analyse av problemstillingen, men flere interessante synspunkter har kommet frem i løpet av høringsprosessen.

¹²⁴ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012, jf. utlendingsforskriften §§ 9-1 annet ledd bokstav h og 10-8 første ledd bokstav b

¹²⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 17. oktober 2008

¹²⁶ UDI (2013) b

¹²⁷ Staver (2012)

¹²⁸ Utrop (2013)

¹²⁹ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012

5.2.1.1 Mulige årsaker til at underholdskravet virker ulikt for kvinner og menn

Sysselsettingen mellom kvinner og menn er tilnærmet lik i det norske arbeidsmarkedet. Likevel foreligger det kjønnsforskjeller, blant annet når det gjelder deltidsarbeid.¹³⁰ Deltidsarbeid er en såkalt kjønnet arbeidskategori, da over 40 prosent av sysselsatte kvinner jobber deltid. Til sammenligning jobber kun 10 prosent av sysselsatte menn deltid.¹³¹ Kjønnsforskjeller foreligger også med hensyn til lønn og inntekt, og såkalt lavinntekt (mål for særlig liten inntekt) er mer sannsynlig for kvinner enn for menn.¹³² Disse forholdene har blitt trukket frem, blant annet i Stavers kronikk, som mulige årsaker til hvorfor inntektskravet er vanskeligere å oppfylle for kvinnelige referansepersoner. Departementet anser imidlertid ikke disse forholdene som en vesentlig årsak. I høringen fra 2012 merker de seg to ytterligere faktorer som de mener kan ligge bak forskjellen.

Den første faktoren knytter seg til alder. I 2011 og 2012 var 22 prosent av kvinnelige referansepersoner under 25 år. Til sammenligning var kun 5 prosent av mannlige referansepersoner under 25 år.¹³³ Jo yngre referansepersonen er, jo mindre tilknytning vil denne av naturlige årsaker ha til arbeidsmarkedet. En referanseperson med kortere arbeidserfaring vil ha større problemer med å opparbeide seg tilstrekkelige midler, spesielt gjelder dette kravet til tidligere inntekt. Videre vil ung alder ofte innebære en eller annen form for studier eller nyutdanning, som medfører lavere inntektsutsikter i en begynnervase. En eldre referanseperson derimot, vil være mer etablert i arbeidslivet og ha større utsikter til en stabil og regelmessig inntekt, og kravet til tidligere inntekt vil sjeldnere være et problem. I sin hø-

¹³⁰ NOU 2012:15 s. 144 og s. 171

¹³¹ Ibid. s. 33

¹³² Ibid. s. 34, 199 og 210

¹³³ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012 og UDI (2013) e

ringsuttalelse kaller Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) denne effekten av underholdskravet for et ”indirekte alderskrav”.¹³⁴

Den andre faktoren departementet viser til, knytter seg til etnisk bakgrunn. Selv om hoveddelen av referansepersoner er norske statsborgere, antar de at etnisk opprinnelse kan forklare noe av skjevheten mellom kvinner og menn. I høringen fremgår det av tall fra UDI fra 2011 at blant norske statsborgere som er referansepersoner, er de mannlige vanligvis etnisk norske. De kvinnelige referansepersonene har derimot ofte etnisk opprinnelse fra land utenfor EØS-området, for eksempel Pakistan og Somalia.¹³⁵ Ifølge LDO vil sammensetningen av kjønn og etnisitet kunne gi dårlige forutsetninger for oppfyllelse av underholdskravet.¹³⁶ Andre kulturelle faktorer knyttet til etnisitet vil også kunne spille inn. Enkelte ikke-vestlige land har for eksempel ikke tradisjon for at kvinnen er yrkesaktiv i samme utstrekning som i Norge.¹³⁷

En faktor som også er trukket frem i høringen er graviditet, fødselspermisjon og omsorg for barn. Som nevnt er regelverket til en viss grad tilrettelagt for kvinner i denne henseende. For kvinner som er gravide, eller som går tilbake i arbeid etter fødselspermisjon, kan det likevel ta lenger tid enn normalt å opparbeide tilknytning til arbeidslivet, noe som påvirker evnen til underhold. Dette gjelder spesielt hvis en kvinne blir gravid rett etter endt utdanning. Kvinners omsorgsrolle for barn må også ses i sammenheng med den høye andelen av kvinner i deltidsarbeid, som igjen kan påvirke oppfyllelsen av inntektskravet.¹³⁸ Advokatforeningen har i sin høringsuttalelse spesielt fokus på kvinners biologiske ulikhet fra menn,

¹³⁴ LDOs høringsuttalelse av 14. januar 2013

¹³⁵ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012

¹³⁶ LDOs høringsuttalelse av 14. januar 2013

¹³⁷ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012, se også NOU 2011:14 s. 109

¹³⁸ NOU 2012:15 s. 172

og går så langt som å sette spørsmål ved om "... dagens krav til underhold reelt sett innebærer en forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, jf EMK art 14, i relasjon til respekten for familieliv, jf EMK art 8. En forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn kan verken sies å være saklig eller rimelig. Sagt på en annen måte, bør kvinnens «arbeid i hjemmet» likestilles med «mannens utearbeid», jf prinsippene fra husmordommen, jf Rt 1975 s 220".¹³⁹ Advokatforeningen er ikke den eneste høringsinstansen som har understreket Norges internasjonale forpliktelser. På bakgrunn av den kjønnsskjevhet som fremgår av statistikken, ber LDO departementet om å vurdere om dagens underholds krav innebærer en indirekte diskriminering av kvinner, jf. FNs kvinne- og rasediskrimineringskonvensjon.¹⁴⁰ I høringen trekker departementet videre frem at flere menn får innvilget beskyttelse enn kvinner. Flere mannlige enn kvinnelige referansepersoner vil dermed falle innunder unntaksbestemmelsen i utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav a, jf. femte ledd.¹⁴¹

At det som hovedregel kun er referansepersonen sin inntekt som kan medregnes i vurderingen av fremtidig inntekt anså Arbeidsdepartementet i sin tid som fremmede for referansepersonens økonomiske uavhengighet.¹⁴² Statistikk viser imidlertid at det er flere menn enn kvinner som er referanseperson i familieinnvandringssaker.¹⁴³ At det kun er referansepersonens inntekt som har betydning, hevdes på denne bakgrunn å bidra til å underbygge den gammeldagse oppfatningen om eneforsørgerfamilien, og til å opprettholde en "...kjønnstradisjonell norm der referansepersonen i Norge er eneforsørger og ofte mann og ektefellen som søkes inn i landet er omsorgsperson og ofte kvinne".¹⁴⁴ Dette står i strid med det bærende hensynet til selvforsørgelse bak underholds kravet. I lys av dette argumen-

¹³⁹ Advokatforeningens høringsuttalelse av 11. januar 2013

¹⁴⁰ LDOs høringsuttalelse av 14. januar 2013

¹⁴¹ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012

¹⁴² Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 65

¹⁴³ UDI (2013) b

¹⁴⁴ LDOs høringsuttalelse av 14. januar 2013, jf. Staver (2012) og Eggebø (2010) s. 304

tet, har innføring av en toforsørgermodell (hvor begge ektefellenes inntekt kan medregnes) blitt foreslått fra flere hold, jf. kapittel 6.

Felles for faktorene trukket frem i debatten og høringsrunden er at kjønn alene ikke anses å være årsaken til hvorfor underholdskravet virker ulikt for kvinner og menn, men heller en kombinasjon av flere faktorer. Hvorvidt det foreligger grunnlag til å innføre særskilte tiltak for å hindre ulik virkning, og om slike særskilte tiltak er den rette vei å gå, er et åpent spørsmål frem til det foreligger en grundig analyse av årsakene. En slik analyse må inneha et flerdimensjonalt perspektiv for å fange opp alle faktorene som kan være relevante.¹⁴⁵ Det vil videre være naturlig å vurdere om eventuelle tiltak samsvarer med Norges internasjonale forpliktelser.

5.2.2 Referansepersoner med opphold i Norge på grunn av beskyttelse

Flyktninger som har fått opphold i Norge på grunn av beskyttelse er i en særlig sårbar situasjon og har ofte familie igjen i sitt hjemland eller et annet land, som de ønsker å gjenforenes med. Dette kan ses i sammenheng med forbindelsen som ble trukket mellom familie-gjenforeningsreglenes effekt på asyltilstrømningen til Norge ved skjerpingen av underholdskravet, jf. kapittel 4.1.3. Det kan ta lang tid før en flyktning kommer i gang med integreringsprosessen etter at opphold er innvilget. Tilknytningen til arbeidsmarkedet er ofte svak den første tiden, selv om sysselsetting øker med botid.¹⁴⁶ Det er derfor vanskelig for flyktninger å opparbeide seg midler til å oppfylle inntektskravet i starten av oppholdet. På grunn av de spesielle omstendigheter ved flyktningers situasjon, er de unntatt fra kravet om forsørgelse, jf. utlendingsloven § 58 annet ledd. Ifølge lovgiver ville et slikt krav for flykt-

¹⁴⁵ LDOs høringsuttalelse av 14. januar 2013 og Senter for tverrfaglig kjønnsforskning høringsuttalelse av 8. januar 2013

¹⁴⁶ Aalandslid og Tronstad (2010) s. 41

ninger stride mot Norges folkerettslige forpliktelser, og ikke være forenlig med selve grunnlaget for oppholdstillatelsen, som er beskyttelse.¹⁴⁷

Utlendingsforskriften gjør videre unntak fra underholdskravet når en flyktnings ektefelle søker om familieinnvandring, som beskrevet i kapittel 4.4.3. Unntaket gjelder kun i familiegjenforeningstilfellene, og dersom det søkes innen ett år etter at flyktningen fikk sin oppholdstillatelse, jf. § 10-8 fjerde ledd bokstav a, jf. femte ledd. På den ene siden må søkere og referansepersoner selv være ansvarlige for å sette seg inn i det til enhver tid gjeldende regelverk for familieinnvandring.¹⁴⁸ På den andre siden er det klart at unntaksbestemmelsen er avhengig av god kommunikasjon mellom utlendingsforvaltningen og deres brukere, da konsekvensene av at fristen ikke overholdes kan være at ektefellene må leve adskilt til underholdskravet er oppfylt av referansepersonen. Og for enkelte flyktninger er det en fjern eller urealistisk mulighet å tjene nok til å oppfylle inntektskravet. De kan ha opplevd traumer i hjemlandet som vanskeliggjør arbeidsmulighetene i Norge på grunn av fysiske eller psykiske skadevirkninger. Konsekvensene kan i disse tilfellene bety langvarig adskillelse og muligheten til å benytte seg av ettårsfristen blir desto viktigere. Et moment i denne sammenheng er også at integreringsprosessen vil være lettere når en familie er samlet.¹⁴⁹ UDI påpekte allerede før innføringen av ettårsfristen at ”God forvaltningsskikk tilsier at de aktuelle referansegruppene må få klar og tydelig beskjed om dette vilkåret når de får oppholdstillatelse i Norge”.¹⁵⁰ Som de fleste forvaltningsorganer har UDI og UNE en generell veiledningsplikt overfor sine brukere.¹⁵¹ Studentorganisasjonene Juss-Buss og Jurk har uttrykt bekymring for hvorvidt informasjon om ettårsfristen kommer frem til flyktninger på

¹⁴⁷ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 65

¹⁴⁸ Jf. reglene om bevisbyrde, se UNEs praksisbase ref: N13186831

¹⁴⁹ Sml. NOU 2011:7 s. 74

¹⁵⁰ UDIs høringsuttalelse av 1. desember 2008

¹⁵¹ Utlendingsloven § 82, jf. forvaltningsloven § 11

en måte som ivaretar deres mulighet til familiegjensforening godt nok.¹⁵² Dette må spesielt ses i sammenheng med at flyktningers evne til å forstå og sette seg inn i det norske regelverket er begrenset i løpet av den første tiden de er i Norge. I dag informerer UDI om ettårsfristen i sine følgebrev eller i vedtaket om beskyttelse.¹⁵³ I norsk forvaltningsrett er hovedregelen at saksbehandlingen skjer på norsk.¹⁵⁴ Det er en reell problemstilling at de fleste følgebrev og vedtaksbrev fra utlendingsforvaltningen er skrevet på norsk og kan være opp til flere sider lange. En nyankommet flyktning vil ha vanskeligheter med å forstå et slikt vedtaksbrev, utover at det dreier seg om en innvilgelse eller et avslag, med mindre de har noen til å hjelpe seg. Informasjon om ettårsfristen er slikt sett vanskelig tilgjengelig, og det er nærliggende å tro at den i flere tilfeller kan bli oversett.

Det bemerkes at det ikke foreligger undersøkelser av hvorvidt anvendelsen av ettårsfristen fungerer som ønsket i praksis. UDI kunne heller ikke bidra med statistikk til oppgaven på antall avslag på bakgrunn av at ettårsfristen var gått ut.¹⁵⁵ Det som uansett er klart, er at informasjonen som gis om ettårsfristen må formidles til flyktninger på en lettfattelig og tydelig måte. Da vil det gå klart frem hvilke rettigheter de har og hva de må gjøre for å bli gjenforent med ektefellen sin. Dersom dette ikke skjer kan konsekvensen være at regelverket fungerer vilkårlig, og fører til at det kun er de mest ressurssterke flyktninger som klarer å få sin ektefelle til Norge. Juss-buss går så langt som å spørre om Norge gjennom manglende informasjon til flyktninger tilfredsstiller de internasjonale forpliktelsene satt i FNs Flyktningkonvensjon og prinsippet om familiens enhet.¹⁵⁶

¹⁵² Fostvedt (2012) s. 54, Mirza (2013) s. 28-29 og Amundsen (2013) s. 46

¹⁵³ UDI (2013) c

¹⁵⁴ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 22

¹⁵⁵ UDI (2013) f

¹⁵⁶ Fostvedt (2012) s. 54

5.2.3 Studenter

Stavanger Aftenblad skrev i 2012 om en norsk kvinne som møtte en albansk mann bosatt på Kreta i 2008. Paret giftet seg i 2009 og ønsket å bo sammen i Norge, men fordi den norske kvinnen var student oppfylte hun ikke underholdskravet, og de fikk avslag på søknad om familieinnvandring. Når saken ble trykket hadde ektefellene reist frem og tilbake mellom Hellas og Norge i fire år for å bo sammen i 90 dager av gangen på grunnlag av Schengen-visum.¹⁵⁷ Historien er ikke unik. Studenter er en gruppe som ofte blir trukket frem som utsatt når det gjelder oppfyllelse av underholdskravet. Årsaken ligger hovedsakelig i studentenes økonomiske situasjon. Som beskrevet i kapittel 4.4.1 godtas utdanningslån eller utdanningsstipend som midler til inntektskravet. Basisstøtte fra Lånekassen til høyere og annen utdanning i 2013-2014 tilsvarer 94 400 kroner i året.¹⁵⁸ En student som kun mottar Lånekassens fulle lån og stipend oppfyller dermed ikke inntektskravet, og det er nødvendig å ha en tilleggsinntekt ved siden av studiene. Dersom referansepersonen selv har oppholdstillatelse i Norge som student, er det satt en grense på maksimalt 20 timers arbeid i uken og fulltid i ordinære ferier.¹⁵⁹ Dette vanskeliggjør oppfyllelsen av kravet ytterligere for enkelte studenter som ønsker ektefellen sin til Norge. Instruksen GI-007-2011, hjemlet i utlendingsforskriften § 10-11, ble gitt for å myke opp i situasjonen for personer med oppholdstillatelse som student i Norge. Instruksen åpner for et videre inntektsbegrep enn det som er vanlig i studentsaker, og tillater at referansepersonens og/eller søkerens egne midler teller som inntekt. Regelverket tar som dette viser enkelte hensyn til studenters situasjon. På tross av dette medfører underholdskravet fremdeles uheldige virkninger. At studenter må arbeide ved siden av studiet for å tjene nok til å oppfylle inntektskravet, nærmere 150 000 kroner i tillegg til studielånet, kan påvirke studieprogresjonen. Studie- og arbeidsmengden samlet sett kan føre til at referansepersonen ikke fullfører studiet på normert tid, og dermed kommer senere ut i arbeidslivet. En slik effekt er uheldig i et samfunnsøkono-

¹⁵⁷ Ådnøy (2012)

¹⁵⁸ Lånekassen (2013)

¹⁵⁹ Utlendingsforskriften § 6-33 annet ledd

misk perspektiv.¹⁶⁰ En annen virkning som har versert i media, er at studenter hopper av et påbegynt studieløp til fordel for lavtlønnet arbeid for å opparbeide seg midler til å oppfylle inntektskravet.¹⁶¹ De omtalte virkningene vanskeliggjør muligheten til familieinnvandring for studenter, en gruppe som innstrammingene av underholdskravet ikke tok sikte på å ramme.

5.2.4 Referansepersoner som mottar midlertidige ytelser fra Nav

I januar 2012 skrev Aftenposten om en norsk kvinne som to år tidligere giftet seg med en peruansk mann hun møtte gjennom studier ved Universitetet i Bergen. Sammen fikk de en sønn. Den norske kvinnen hadde tidligere vært student, men på grunn av diagnosen kronisk utmattelsessyndrom (ME) var hun arbeidsufør. I 2011 søkte ektefellene om familiejenfor-ening, men fikk avslag. Årsaken var at ytelsen fra Nav ikke ble akseptert som midler til oppfyllelse av inntektskravet.¹⁶² Artikkelen presiserer ikke ytelsens art, men trolig gjaldt det arbeidsavklaringspenger.

Arbeidsavklaringspenger og dagpenger under arbeidsløshet er blant flere midlertidige ytelser fra Nav. Felles for ytelsene er at de er av midlertidig art og ikke regnes som midler til oppfyllelse av inntektskravet.¹⁶³ Etter utlendingsforskriften av 1990 ble begge ytelsene regnet som arbeidsinntekt.¹⁶⁴ Flere ektefeller har blitt rammet av at arbeidsavklaringspenger og dagpenger ikke regnes som en inntektskilde, og i løpet av 2012 ble det satt lys på tematikken.¹⁶⁵ Utfordringene er observert av departementet, og i den nevnte høringen fra oktober 2012 bemerkes det at det på et senere tidspunkt vil utredes om arbeidsavklaringspenger

¹⁶⁰ Norsk studentorganisasjon (2013)

¹⁶¹ Stenvaagnes (2012) og UNEs rapport av 30. januar 2012

¹⁶² Skjeggstad (2012)

¹⁶³ Utlendingsforskriften § 10-8 første ledd bokstav a-f, se også RS 2010-118 punkt 4.4

¹⁶⁴ Utlendingsforskriften av 1990 § 25 annet ledd

¹⁶⁵ Holmås (2012)

i visse tilfeller kan medregnes når det vurderes om underholdskravet er oppfylt.¹⁶⁶ I høringen nevnes imidlertid ikke noe om dagpenger, selv om dette aksepteres som en inntektskilde både i Sverige og Danmark.¹⁶⁷

Hensynet til selvforsørgelse tilsier at referansepersonen skal ha en sikker inntektsevne, og taler mot å innvilge familieinnvandring hvor vedkommende har en uforutsigbar og midlertidig inntektskilde. Samtidig kan referansepersonen ha hatt en tilstrekkelig og stabil inntekt tidligere, og kun være avhengig av midlertidige ytelser for en kortere tidsperiode. Det kan også foreligge tilfeller av ”nok inntekt, men feil inntekt”, hvor hensynet til selvforsørgelse er ivarettatt ved at referansepersonen har tilstrekkelig inntekt fra midlertidige ytelser, men ytelsens art ikke anerkjennes.¹⁶⁸ De midlertidige ytelsene kan endelig være gitt over så lang tid at de mister preg av å være midlertidige.¹⁶⁹ I de nevnte tilfeller vil likevel forskriftens ordlyd stenge for at de kan medregnes, og et avslag kan virke urettferdig, da det ikke tas hensyn til de konkrete omstendigheter i den enkelte sak. LDO har gitt uttrykk for at rettstilstanden fører til at situasjonen for referansepersoner med nedsatt funksjonsevne stiller seg dårligere enn for andre.¹⁷⁰ Den eneste aktuelle unntakshjemmelen for tilfellene nevnt ovenfor er utlendingsforskriften § 10-11, og som omtalt skal det mye til for å gjøre unntak fra denne. Mange ekteskap kan derfor bli satt på vent i mange år.

5.2.5 Referansepersoner med stabil inntekt over lang tid med unntak av det relevante ligningsår

Et saksforhold som har gått igjen i utlendingsforvaltningen er der referansepersonen har hatt en stabil og tilstrekkelig inntekt over flere år unntatt det siste ligningsåret. Et eksempel

¹⁶⁶ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012

¹⁶⁷ Migrationsverket (2012) og Udlændigestyrelsen (2012)

¹⁶⁸ Holmås (2012), jf. Kirkevold (2012)

¹⁶⁹ Se Advokatforeningens høringsuttalelse av 11. januar 2013

¹⁷⁰ LDOs høringsuttalelse av 14. januar 2013

på en sak fra UDI illustrerer problemstillingen: En kvinnelig referanseperson hadde hatt en jobb med en stødig inntekt i flere år. I 2009 viste ligningsoppgjøret en inntekt på 557 000 kroner. I 2010 viste ligningsoppgjøret kun en inntekt på 212 700 kroner. Årsaken var at referansepersonen det sistnevnte år tok permisjon på seks måneder for å reise i Sør-Amerika. På reisen møtte hun sin ektefelle. Referansepersonen startet i jobb igjen når hun kom tilbake til Norge. Hun oppfylte vilkåret om fremtidig inntekt, men ikke kravet til tidligere inntekt. Referansepersonen leide ut sin egen bolig mens hun reiste, men leieinntektene regnes ikke som tidligere inntekt, da de ikke er skattepliktige (og ikke fremgår av ligningsoppgjøret). Hennes ektefelle fikk derfor avslag på søknad om familieinnvandring.¹⁷¹ Saken viser hvordan regelverket kan virke mot sin hensikt der en referanseperson reelt sett har evnen til forsørgelse, men hvor kravet til tidligere inntekt blir for firkantet. Saken er heller ikke av en slik art at den faller innunder unntaket i utlendingsforskriften § 10-11. I dag omfattes situasjonen av GI-008-2012 punkt 6, hvor det er gjort unntak fra kravet til tidligere inntekt dersom det er "...åpenbart at vedkommende hadde nødvendig inntektsevne også i siste likningsår. Dette kan eksempelvis være at vedkommende har hatt god inntekt over flere år, men har tatt seg et friår, gjerne i utlandet". Instruksens punkt 6 er en positiv utvikling for de søkere som omfattes, da den gir en mulighet til å lempe på terskelen i § 10-11. Det kan imidlertid settes spørsmål ved hvorfor bestemmelsen er hjemlet i § 10-11, i stedet for i § 10-9 som den direkte gjelder. Det har også betydning for utlendingsforvaltningen at unntaket står i instruks og ikke er tatt inn i forskriften, jf. kapittel 5.3.3.1.

5.2.6 Referansepersoner som har arbeidet utenfor Norge i siste ligningsår

Et sak omtalt i Aftenposten i januar 2012 omhandler en norsk mann som møtte en engelsk kvinne under et arbeidsopphold i London i 2007. De giftet seg i 2008 og flyttet til Norge i 2010, samtidig som de søkte om familiegjennforening. De fikk avslag i 2011 på grunn av for lav tidligere inntekt i London. I Norge hadde referansepersonen imidlertid en lønning til-

¹⁷¹ Eksempel hentet fra UDIs rapport av 10. november 2011

svarende lønnstrinn 50 (og i avslaget var kravet til inntekt satt til lønnstrinn 8).¹⁷² Konsekvensene av regelverket i denne situasjonen og i lignende tilfeller, har blitt påpekt gjentatte ganger av UDI overfor det ansvarlige departement.¹⁷³ Allerede i høringsuttalelsen til utlendingsforskriften av 2009 ble det understreket av UDI at det kunne virke urimelig å kreve samme inntektstjening ved arbeid i utlandet som i Norge, fordi det er svært få land som har et like høyt inntektsnivå.¹⁷⁴ Det ble blant annet vist til at en ”god jobb” i utlandet ikke nødvendigvis ville innebære en lønn tilsvarende lønnstrinn 8, og at et lavere lønnstrinn fremdeles kunne innebære en god levestandard. Det ble også pekt på tilfeller hvor referansepersoen har vært i utlandet og jobbet for lav lønn, men fått bolig og diverse andre goder fra arbeidsgiver, som for eksempel ved arbeid i en idealistisk organisasjon. Det tidligere Justis- og politidepartement sendte i sin tid ut et utkast til instruks på høring som innebar at referansepersoenens inntekt på utreisetidspunktet kunne være avgjørende for underholdskravet, men instruksene ble ikke vedtatt.¹⁷⁵ Ved praktiseringen av reglene har det vist seg urimelige utslag i enkeltsaker, spesielt der referansepersoen har giftet seg og fått barn med ektefellen i løpet av sitt utenlandsopphold.¹⁷⁶ Punkt 1 i instruks GI-008-2012 tar sikte på å fange opp noen av tilfellene beskrevet ovenfor slik at det nå kan gjøres unntak fra underholdskravet. Bestemmelsen er imidlertid avhengig av at det har foreligget et langvarig og etablert familieliv mellom en norsk referansepersoen og utenlandsk søker, og at de har felles barn som er norsk, jf. kapittel 4.7.2. Det er dermed mange ektefeller som fremdeles faller utenfor bestemmelsens anvendelsesområde.

¹⁷² Skjeggstad (2012)

¹⁷³ UDIs rapport av 10. november 2011, jf. rapport av 13. juli 2010

¹⁷⁴ UDIs høringsuttalelse av 1. desember 2008

¹⁷⁵ UDIs rapport av 10. november 2011

¹⁷⁶ UDIs rapport av 13. juli 2010

5.3 Underholdskravet og rettssikkerhet

5.3.1 Rettssikkerhet i utlendingsloven

Ifølge utlendingsloven § 1 annet ledd er et av utlendingslovens formål å "...ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn i eller ut av riket, som oppholder seg her, eller som søker en tillatelse etter loven". Formuleringen ble videreført fra utlendingsloven av 1988.¹⁷⁷ Under lovforberedelsene til dagens utlendingslov ble det understreket at rettsgrunnlaget måtte tydeliggjøres på en måte som ville ivareta rettssikkerheten til enkeltindividet på en tilfredsstillende måte.¹⁷⁸ Selv om rettssikkerhet er et vanskelig begrep å definere, er det tradisjonelt sett uttrykt som det å sikre den enkelte borger mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side. Dette innebærer blant annet muligheten til å kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. For at den enkelte borger skal kunne forutberegne sin rettsstilling burde rettsregler som hovedregel være enkle å finne frem til, klare, lett forståelige og ikke gjenstand for hyppige endringer.¹⁷⁹ Disse forvaltningsrettslige utgangspunktene er høyst aktuelle på underholdskravets område. Kravet står overfor flere rettssikkerhetsmessige utfordringer i praksis. Som den videre fremstilling viser knytter utfordringene seg til forskriftsregulering, politisk instruksjonsmyndighet og intern praksis i utlendingsforvaltningen. Utfordringene påvirker utlendingsforvaltningen innad, samt søkere og referansepersoner.

5.3.2 Forholdet mellom forskrifts- og instruksregulering

Det er i all hovedsak utlendingsforskriften som regulerer underholdskravets innhold. Instrukser har likevel preget utviklingen av enkelte bestemmelser i stor grad. I forvaltningen anses instrukser generelt sett som et tjenlig middel for departementene til å stake opp den

¹⁷⁷ Utlendingsloven av 1988 § 2 annet ledd

¹⁷⁸ Innst. O. Nr. 42 (2007-2008) s. 8

¹⁷⁹ Eckhoff (2010) s. 58-61

politiske kurs på et område.¹⁸⁰ Noen av fordelene og ulempene ved bruk av instruksjoner på utlendingsrettsområdet fremkom i forbindelse med det daværende Kommunal- og regionaldepartements forslag til utvidelse av departementets instruksjonsadgang overfor UDI i 2005. På den ene siden kan instruksene være et effektivt politisk styringsverktøy på viktige samfunnsområder og regelendringer kan skje raskere enn gjennom lov og forskrift (instruksene kan påvirke enkeltsaker med én gang). Regelverket kan også bli tungt å praktisere dersom kun lov og forskrift skal dekke alle slags saker.¹⁸¹ På den andre siden kan instruksjoner innebære en risiko for raske og uoverveide praksisendringer. Dersom endringene skjer gjennom forskrift skjer de ved en åpen og demokratisk prosess gjennom offentlig høring, som er fordelaktig i et rettssikkerhetsperspektiv. Utstrakt bruk av instruksjoner kan videre skape et komplisert rettskildetilstand, som vanskeliggjør forutsigbarheten for søkere og referansepersoner.¹⁸²

Utlendingsforskriften § 10-11 er et praktisk eksempel på hvordan regulering gjennom instruks, i stedet for forskrift, påvirker et regelverk. I dag foreligger det seks utfyllende instruksjoner tilknyttet bestemmelsen, av totalt ni instruksjoner vedrørende underholdskravet.¹⁸³ Det er positivt at departementet ser svakheter i regelverket og ønsker å gjøre forandringer med den hensikt å lette anvendelsen av bestemmelsen. Fremgangsmåten med instruksregulering, særlig GI-008-2012, er likevel betenkelig. Dette siden instruksjonen ble gitt på bakgrunn av konkrete enkeltsaker UDI har rapportert om. Det vil si i saker som UDI *vet* ikke tilfredsstillende ordlyden i § 10-11, men som ikke var meningen å ramme ved innstrammingene og hvor formålene bak underholdskravet ikke taler mot at oppholdstillatelse innvilges. Slike saker oppstår nettopp på grunn av regelverkets kasuistiske utforming, og instruksreguleringen fremstår dermed som en ad hoc-løsning som bidrar til å gjøre regelverket uover-

¹⁸⁰ Eckhoff (2010) s. 152

¹⁸¹ Ot. prp. nr. 31 (2004-2005) s. 6., jf. St. meld. nr. 21 (2003-2004) s. 5

¹⁸² Ot. prp. nr. 31 (2004-2005) s. 11-16

¹⁸³ UDI

siktlig og utilgjengelig. Et moment som også må tas i betraktning er at instruksenes ordlyd kan medføre tolkningsproblemer, hvilket gjør rettstilstanden enda mer innviklet. Dette var tilfellet i en sak hos UNE avgjort i februar 2013. I saken var ordlyden i GI-008-2012 punkt 1 gjenstand for tolkning. Spørsmålet var hva som lå i ordlyden ”langvarig” familieliv. Som UNE uttalte, gir ikke instruksene noen nærmere definisjon av hva som ligger i begrepet, det foreligger ingen forarbeider til instruksene og heller ingen klar forvaltningspraksis. UNE måtte derfor foreta en helhetsvurdering, hvor det blant annet ble sett hen til § 10-11 sitt snevre anvendelsesområde og formålet med underholdskravet og de enkelte retningslinjene.¹⁸⁴ I vurderingen ble to års samliv ikke ansett som ”langvarig”.

Instruksene hjemlet i § 10-11 har videre ført til en slags ”to-sporet” praksis. GI-008-2012 gjør for eksempel at det for enkelte persongrupper anses å foreligge særlig sterke menneskelige hensyn, som det skal meget til å oppfylle for andre grupper, jf. forskriftens ordlyd. I lys av denne utviklingen settes det spørsmål ved om å hjemle instruksene i § 10-11 fører til en uthuling av bestemmelsens egentlige virkeområde, som er å være en snever unntaksbestemmelse for de helt spesielle tilfeller. I denne forbindelse er det verdt å merke seg at flere av typetilfellene nevnt i GI-008-2012 innebærer unntak fra kravet til *tidligere inntekt*. I en rapportering fra UDI til det tidligere Justis- og politidepartementet i 2011 ble det stilt spørsmål om behovet for å gi instruks om forståelsen av § 10-11, ville reduseres dersom fokuset ble rettet mot § 10-9 og en eventuell oppmykning av dennes ordlyd i stedet.¹⁸⁵ En slik løsning kan motvirke en uthuling av § 10-11 ved at den brukes som hjemmel for oppmykning og avklaring av tvilsspørsmål knyttet til enkeltdeler av underholdskravet. Samtidig vil løsningen innebære en forenkling av rettskildebildet, ved at endringer blir gjennomført direkte i forskriftsbestemmelsen de gjelder, i stedet for i instruks.

¹⁸⁴ UNEs praksisbase ref: N1309831011

¹⁸⁵ UDIs rapport av 10. november 2011

5.3.3 Likebehandling

Likhet og rettferdighet er viktige hensyn i et rettssikkerhetsperspektiv. I forvaltningen er utgangspunktet at like tilfeller som faller innunder samme regel skal behandles likt.¹⁸⁶ Hensynet til likebehandling av familieinnvandringsaker er et viktig prinsipp i utlendingsforvaltningen, og en del av rettssikkerheten til hver enkelt søker.¹⁸⁷ Dette har ført, og fører, imidlertid med seg særlige utfordringer knyttet til politisk instruksjonsmyndighet og praksis innad i utlendingsforvaltningen.

5.3.3.1 Likebehandling og instruks

Som nevnt er departementets instruks bindende overfor UDI, men ikke overfor UNE. Selv om begge instanser er en del av utlendingsforvaltningen, kan instruksregulering føre til at de to instansene vurderer saker ulikt.

Fra UNEs opprettelse i 2001 og frem til 2005 hadde ikke det ansvarlige departement instruksjonsadgang overfor UDI.¹⁸⁸ I forbindelse med utvidelsen av instruksjonsadgangen i 2005 uttalte det daværende Kommunal- og regionaldepartement at generelle instruks vil kunne bidra til en ensartet forvaltningspraksis som igjen vil fremme likebehandling.¹⁸⁹ En av konsekvensene av at departementet ikke har instruksjonsmyndighet overfor UNE, er likevel at det kan utvikle seg ulik praksis i utlendingsforvaltningen.¹⁹⁰ Dette kan sette likebehandlingsprinsippet i fare ved at en sak som ligger til klagebehandling hos UNE kan behandles ulikt fra en lik sak som ligger til behandling hos UDI, dersom det gis en instruks som myker opp inntektskravet mens saken er til klagebehandling.

¹⁸⁶ Eckhoff (2010) s. 61

¹⁸⁷ UNE b

¹⁸⁸ Ot. prp. nr. 31 (2004-2005) s. 6, jf. St. meld. nr. 21 (2003-2004) s. 8 flg.

¹⁸⁹ Ot. prp. nr. 31 (2004-2005) s. 15

¹⁹⁰ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 301 og 302

Et argument mot at likebehandlingsprinsippet står i fare er at en søker alltid kan fremme ny søknad etter at det har kommet en instruks som myker opp inntektskravet, og da vil UDI følge instruksene. En ny søknad vil imidlertid koste penger, innebære ny ventetid for søker og referanseperson, og kan føles som et urimelig tiltak. Spesielt dersom avslaget innebærer at søker må reise ut av landet for å søke på nytt. I budsjettforslaget til den nye regjeringen er det foreslått å heve gebyret i familieinnvandringsaker.¹⁹¹ Heving av gebyret kan imidlertid bidra til å skape en høyere terskel for ny søknad, samtidig som det kan innebære en differensiering av ressurssterke og ressurssvake referansepersoner.

Et annet aspekt ved problemstillingen ovenfor, er betydningen av instruks i UNEs saksbehandling. For selv om UNE ikke er bundet av departementenes instruks, brukes de ofte som kilde ved tolkningen av forskriftsbestemmelser.¹⁹² Lovforarbeidene presiserte at det "...ikke uten videre sluttes at instruks og den virkning den har for UDIs vedtak overholdet ikke har betydning for UNE...".¹⁹³ Spesielt i de skjønnsmessige vurderingene mente Arbeidsdepartementet at UNE ville se hen til praksis i direktoratet og prinsipper om likebehandling.¹⁹⁴ I høringsuttalelsen fra UNE ble det uttrykt at selv om UDIs praksis kunne ha betydning som en rettskilde, kunne ikke "...likebehandlingsprinsippet trekkes så langt at UNE indirekte vil måtte følge departementets instruks til UDI for ikke å bryte med UDIs praksis.". ¹⁹⁵ En nyere sak fra UNEs praksisbase er ett av flere eksempler på hvordan instruks vektlegges i UNEs avgjørelser, selv om de formelt sett ikke anser seg bundet av dem. I saken avgjort i januar 2013 hadde klager søkt om familiegjengenforening fra Norge med sin norske ektefelle. UDI avsto søknaden da underholdskravet ikke var oppfylt. På

¹⁹¹ Barstad og Winsnes (2013)

¹⁹² Jf. UNEs uttalelser i ref: N1309831011

¹⁹³ Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 302

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ UNEs høringsuttalelse av 23. september 2010

avslagstidspunktet var klager gravid med ektefellen. UDI samtykket i utsatt iverksettelse av vedtaket. Mens klagen lå til behandling hos UNE fødte klageren, og noen måneder senere ble instruksen GI-008-2012 gitt. Klagen ble tatt til følge under henvisning til instruksens punkt 2. I vurderingen la de avgjørende vekt på at klageren og referansepersonen hadde et felles barn som var norsk statsborger, samt at klageren hadde lovlig opphold på fødselstidspunktet grunnet utsatt iverksettelse av vedtaket. Det forelå heller ikke innvandringsregulerende hensyn i saken.¹⁹⁶

På den ene siden er det positivt at UNE anvender instruksene i sin saksbehandling, da det fører til en samstemt praksis mellom instansene. Dette gjør rettstilstanden forutsigbar for søkere og referansepersoner og er et viktig moment med tanke på rettssikkerhet. På den andre siden kan det gi søkere og referansepersoner en følelse av vilkårlighet at UNE i prinsippet kan se bort fra en instruks dersom de ikke finner den anvendelig i en sak. Og motsetningsvis: dersom UNE konsekvent følger en instruks, kan det medføre at det stilles spørsmål ved instansens uavhengighet.¹⁹⁷ Før utvidelsen av instruksjonsadgangen i 2005 berørte Kommunal- og regionaldepartementet argumentet, og var enig med høringsinstansene i at det kunne være uheldig dersom UNE mistet tillit i folket fordi de fulgte instruks. I en helhetsvurdering ble det likevel ikke ansett som tungtveiende nok til ikke å utvide instruksjonsadgangen.¹⁹⁸ I samme høringsrunde understreket departementet at instruksjonsadgangen forutsatte et tett samarbeid mellom departementet og UDI. Det ble påpekt at UDIs vurderinger av praksis og praksisendringer ville være viktige for departementets instruksjonsarbeid.¹⁹⁹ UNE har dermed ikke samme forutsetning som UDI til å anvende instruksene, da de ikke nødvendigvis har samme oversikt over bakgrunnen for at instruksene blir gitt. Dette fremkommer eksempelvis i instruksens GI-008-2012 som ble gitt på bak-

¹⁹⁶ UNEs praksisbase ref: N13542531

¹⁹⁷ Ot. prp. nr. 31 (2004-2005) s. 16

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) s. 10

grunn av rapportering av enkeltsaker fra UDI til departementet. I nevnte instruks vises det innledningsvis til ”formålet med de enkelte retningslinjene”. UNE må derfor selv tolke retningslinjene ut ifra alminnelige rettskildeprinsipper.

UNE skal i utgangspunktet ikke være påvirket av politiske prosesser, med mindre dette skjer gjennom at lov eller forskrift endres.²⁰⁰ Som nevnt vil imidlertid instruksene ofte være politisk begrunnet. Anvendelsen av instruksene i UNEs saksbehandling er dermed ikke uproblematisk, da den rokker ved et av hovedhensynene bak opprettelsen av organet, politisk uavhengighet. Selv om instruksene oftest innebærer en oppmykning av rettstilstanden og således er til gunst for klagerne, kan det etter dette stilles spørsmål ved om bruken av instruksene i UNEs saksbehandling faktisk fremmer rettssikkerheten til den enkelte søker og referanseperson.

5.3.3.2 Likebehandling og intern praksis

På to områder har UDI utviklet intern praksis som har hatt betydning for underholdskravet. Praksisen gjaldt oppfyllelsen- og dokumentasjonen av kravet til tidligere inntekt.

Bestemmelsen i § 10-11 er den eneste i utlendingsforskriften som inneholder muligheten til å unnta fra underholdskravet på bakgrunn av skjønn. Terskelen er imidlertid som ordlyden tilsier svært høy. På bakgrunn av sine erfaringer ved praktiseringen av bestemmelsen, tok UDI opp muligheten for å erstatte begrepet ”særlig sterke menneskelige hensyn” med ”sterke rimelighetsgrunner” i en rapport fra 2011.²⁰¹ Bakgrunnen var at saker som ikke falt innunder den strenge ordlyden i § 10-11, men likevel var sterkt urimelige å avslå fordi underholdskravet reelt sett var oppfylt, kunne fanges opp. I lys av slike saker utviklet UDI på eget initiativ en praksis hvor kravet til tidligere inntekt ble ansett som oppfylt, selv om referansepersonen ikke hadde hatt tilstrekkelig inntekt året forut (uten å gjøre bruk av § 10-11).

²⁰⁰ Eckhoff (2010) s. 170

²⁰¹ UDIs rapport av 10. november 2011

UDI begrunnet et slikt resultat med formålsbetraktninger: det ble vist til at underhold *reelt* sett forelå og formålene bak underholdskravet var ivaretatt.²⁰² Et eksempel på anvendelse av praksisen er saken omtalt i kapittel 5.2.5. Siden UNE kun forholder seg til utlendingsforskriften, kunne UDIs tolkning av bestemmelsen føre til ulik behandling av like saker. Det kan også tenkes at praksisen medførte forskjellsbehandling innad i UDI, da det ikke er usannsynlig at hver enkelt saksbehandler vurderte den reelle underholdsevnen ulikt. I dag har praksisen blitt erstattet av GI-008-2012 punkt 6.

Tidligere var det registrert inntekt i henhold til "...siste ligningsoppgjør..." som referansepersonen måtte fremlegge i søknad om familieinnvandring, jf. den tidligere ordlyden i utlendingsforskriften § 10-9 første ledd. Kort tid etter innføringen av kravet til tidligere inntekt, rapporterte UDI til Justis- og politidepartementet om upraktiske følger av å kreve det siste ligningsoppgjøret som dokumentasjon.²⁰³ UDI viste til en lite hensiktsmessig praktisering av regelverket og et lite effektivt samarbeid i utlendingsforvaltningen. På grunn av disse forhold, varslet UDI departementet i mars 2011 om at de fra dette tidspunktet ville godta selvangivelse eller foreløpig skatteoppgjør i tillegg til det siste ligningsoppgjøret.²⁰⁴ Praksisen var i strid med forskriftens ordlyd, som innebar at det utviklet seg ulik praksis mellom UDI og UNE.

Et eksempel på hvor upraktisk dokumentasjonskravet var, er en sak behandlet hos UNE i 2011. Klager hadde søkt om familiegjengenforening med sin ektefelle i Norge. UDI avslo søknaden blant annet på grunn av manglende dokumentasjon på at referansepersonen i henhold til siste ligningsoppgjør hadde tjent tilstrekkelig. I klagen til UNE fremla referansepersonen lønsslipper fra de siste 12 månedene som viste at han hadde tjent tilstrekkelig i løpet av det siste året. Han hadde imidlertid ikke vedlagt det siste ligningsoppgjøret og klagen ble

²⁰² Ibid. og RS 2010-118 punkt 5.1

²⁰³ UDIs rapport av 13. juli 2010

²⁰⁴ RS 2010-118 punkt 5.1 og UDI (2013) g

ikke tatt til følge, selv om kravet til tidligere inntekt i realiteten var oppfylt.²⁰⁵ I saken ble dokumentasjonskravet et formelt hinder for familieinnvandring når alle andre vilkår var oppfylt. En annen uheldig konsekvens av dokumentasjonskravet når en sak skulle avgjøres hos UNE, var at dokumentasjon kunne bli hengende etter i nærmere to år på vedtakspunktet. Ligningsoppgjøret for 2012 forelå for eksempel tidligst 26. juni 2013, og for selvstendig næringsdrivende enda senere. Det vil si at for en søknad eller klage som ble avgjort før dette tidspunkt, var ”siste ligningsoppgjør” oppgjøret for 2011. Mye kunne ha endret seg i referansepersonens inntektssituasjon i løpet av dette tidsrommet, og selvangivelse for 2012 eller lønsslipper ville kunne gi et mye mer reelt bilde av referansepersonens inntekt.

Selv om UNE fulgte forskriftens ordlyd konsekvent, ga de uttrykk for at det var tidkrevende for saksbehandlingsprosessen i de tilfellene der det forelå et nytt ligningsoppgjør i klageomgangen som saksbehandler måtte forholde seg til. I tillegg mottok de også ofte henvendelser fra klagere som ønsket at klagen ikke skulle behandles før de hadde mottatt nytt ligningsoppgjør, som medførte merarbeid og var tidkrevende.²⁰⁶ UNE hadde cirka 2200 klager i 2012 som gjaldt underholdskravet, og av disse ble rundt 8 prosent tatt til følge. De fleste omgjøringene skyldtes ifølge UNE at de mottok ny dokumentasjon på at underholdskravet var oppfylt i klageomgangen (det er for øvrig ikke spesifisert om dokumentasjonen gjaldt fremtidig inntekt, tidligere inntekt eller økonomisk stønad).²⁰⁷

I slutten av 2012 ga departementet uttrykk for en oppmyking av dokumentasjonskravet. I den nevnte høringen fra oktober 2012 ble det foreslått at tidligere inntekt skulle kunne dokumenteres gjennom bekreftelse fra ligningsmyndighetene på innrapportert inntekt fra arbeidsgiver.²⁰⁸ Forslaget ble begrunnet med at tilstrekkelig tidligere inntekt, gjennom den

²⁰⁵ UNEs praksisbase, ref: N1153991110

²⁰⁶ UNEs rapport av 30. januar 2012

²⁰⁷ UNE (2012)

²⁰⁸ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012

innrapporterte inntekt fra arbeidsgiver, kunne bekreftes fra ligningsmyndighetene på et tidligere tidspunkt enn selvangivelsen og det endelige ligningsoppgjøret. Forskriften burde derfor ikke være et hinder for at denne dokumentasjonen kunne brukes. Departementets forslag gikk altså et skritt videre enn UDIs praksis. Den 1. oktober 2013 ble forskriftsendringene innført, og problemstillingene behandlet ovenfor er dermed ikke lenger aktuelle.²⁰⁹ Endringen i dokumentasjonskravet vil føre til en samstemt praksis i utlendingsforvaltningen, hvilket er en positiv utvikling for søkerne og referansepersonenes rettssikkerhet. Tiden vil imidlertid vise om også dette kravet vil støte på tolkningsproblemer.

5.3.4 Tilgjengelighet – underholdskravets størrelse

Ifølge rettssikkerhetsbegrepet skal søker og referansepersone kunne forutberegne sin rettsstilling og enkelt finne frem til gjeldende rettsregler. Utlendingsloven og utlendingsforskriften sier ikke noe om underholdskravets størrelse, utover at det dreier seg om 88 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ. Det kan ikke forventes at en søker eller referansepersone umiddelbart vet hva dette utgjør. Kravets størrelse i kroner fremkommer på UDIs hjemmesider. Dette er ikke nødvendigvis en ulempe, men innebærer at søkere og referansepersone er avhengige av å finne frem til enda en informasjonskilde i et allerede omfattende regelverk. At underholdskravet endres hvert år med den følgen at kravet til fremtidig og tidligere inntekt er forskjellig, gjør ikke situasjonen enklere. Inntektskravet er en vesentlig del av en søknad om familieinnvandring, og det kan derfor stilles spørsmål ved om kravets størrelse fremkommer tydelig og om det er tilgjengelig nok for søkere og referansepersone.

I den nevnte høringen fra oktober 2012 vurderer departementet om underholdskravet skal økes til 95 prosent av lønnstrinn 19 i familieetableringstilfellene (som i dag tilsvarer 265 715 kroner).²¹⁰ Flere av høringsinstansene stiller seg negative til en slik økning og dif-

²⁰⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2013)

²¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012

ferensiering. I UDIs høringsuttalelse bemerkes at 88 prosent av lønnstrinn 19, samt de foreslåtte 95 prosent for familieetableringssakene, er "...størrelser som er vanskelige for brukerne og forholde seg til".²¹¹ Ifølge UDI er det videre lite pedagogisk at et lønnstrinn som ikke lenger eksisterer, kan være avgjørende for en søknad om familieinnvandring. De sikter her til endringen av hovedlønnstabellen i august 2012, som medførte at lønnstrinn 8 ble fjernet, jf. kapittel 4.4.1.

Størrelsen på underholdskravet trenger å være fleksibelt utformet for å kunne følge samfunnsutviklingen. Samtidig må hensynet til søkere og referansepersoner ivaretas ved at kravet fremstår som klart. UDI foreslår som en mulig løsning at kravets faktiske størrelse fremkommer i et rundskriv som kan oppdateres årlig av departementet.²¹² På bakgrunn av det ovennevnte er det usikkert hvorvidt et rundskriv vil gjøre underholdskravet mer tilgjengelig enn dagens løsning. For de det angår må UDIs hjemmesider antas å være en kilde som er mer kjent og enklere å finne frem til enn et rundskriv. Om departementet tar forslaget til følge er fremdeles ikke avgjort. I samarbeidsavtalen inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti er for øvrig et av punktene heving av underholdskravet i familieetableringssaker.²¹³

5.3.5 Utlendingsforvaltningens veiledningsplikt

Utlendingsforvaltningen, og spesielt UDI som førsteinstans, har som nevnt en alminnelig veiledningsplikt. Søkere og referansepersoner skal kunne forsvare sine rettslige interesser i henhold til rettssikkerhetsbegrepet. Dette vanskeliggjøres av at reglene om underhold er kompliserte og omfattende, og det er derfor viktig at veiledningsplikten overholdes på en god måte. At regelverket også skal være forståelig for innvandrere, med stor variasjon i norskkunnskaper og varierende nettverk, innebærer at spesielle hensyn må tas ved utøvelse

²¹¹ UDIs høringsuttalelse av 9. januar 2013

²¹² Ibid.

²¹³ Høyre (2013)

av veiledningsplikten. Oppgaven har vært innom praktiske utfordringer knyttet til veiledningsplikten i forbindelse med ettårsfristen ved familiegjening med en referanseperson som har opphold på grunn av beskyttelse i kapittel 5.2.2.

En nyere sak fra UNE illustrerer viktigheten av godt samarbeid og god veiledning innad i utlendingsforvaltningen, samt overfor brukerne. En klager fra Eritrea søkte om familiegjening med sin ektefelle i Norge. Ettårsfristen i utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav a, jf. femte ledd, var overskredet med tre måneder. Det ble anført at Politiets Utlendingsenhet (PU) og UDI ikke hadde gitt klageren nok informasjon om ettårsfristen, og at dette var forhold utenfor klagerens kontroll, slik at fristen fremdeles måtte gjelde. UNE tok ikke klagen til følge, og viste til at den som søker om familiegjening selv må sette seg inn i det aktuelle regelverk, og at søknaden derfor kunne vært fremsatt på et tidligere tidspunkt. Følgelig ble det ikke ansett som forhold utenfor søkerens kontroll.²¹⁴ I lignende saker, har for øvrig Juss-buss anført at feilinformasjon fra utlendingsforvaltningen er et brudd på veiledningsplikten, som må anses som et forhold utenfor søkerens kontroll.²¹⁵

Det er en balansegang mellom søkerens og referansepersonens egeninnsats og utlendingsforvaltningens veiledningsplikt. Dette gjør det vanskelig å vurdere om veiledningsplikten fungerer optimalt. I saker som den beskrevet ovenfor foreligger det ofte store bevisproblemer om hva som er sagt eller ikke sagt, men det dreier seg også om et definisjonsspørsmål av hva som kan karakteriseres som mangelfull eller feil informasjon. Det kan være svært vanskelig å si om veiledningen ikke har vært tilstrekkelig eller om det er søker eller referanseperson som ikke har oppfattet informasjonen riktig. Viktigheten av grundig, tydelig og tilpasset veiledning må imidlertid ikke undervurderes i et rettssikkerhetsperspektiv.

²¹⁴ UNEs praksisbase, ref: N13186831

²¹⁵ Amundsen (2013) s. 46

5.3.6 Skjønnsmessige regler kontra kasuistiske regler

Å kunne forutberegne sin rettsstilling innebærer at rettsregler ikke må overlates for mye til skjønn. Samtidig kan firkantede regler gjøre det vanskelig å ta stilling til enkelttilfellers egenart.²¹⁶ Det bør altså være en balansegang mellom det detaljerte regelverk og det skjønnsmessige regelverk.

Reglene om underhold er meget omfattende og kasuistisk utformet. Ikke mye er overlatt til skjønn, med unntak av utlendingsforskriften § 10-11. I mange tilfeller vil dette være lovteknisk gunstig, da det i bunn og grunn dreier seg om et beviselig pengekrav. Kravet er imidlertid ett av flere vilkår, og ofte avgjørende for om ektefeller får være sammen i Norge eller ikke. Omstendighetene i hver enkelt familieinnvandringssak er ulike og det kan dreie seg om sammensatte og kompliserte saker. At det i tillegg handler om et svært privat og personlig anliggende, taler for en større mulighet for utlendingsforvaltningen til å foreta skjønnsmessige vurderinger, også i tilfeller som ikke faller innunder § 10-11 sitt snevre anvendelsesområde.²¹⁷ Dette tydeliggjøres av behovet for instruksene som er gitt i løpet av de siste årene. Dersom det åpnes for en større mulighet til å foreta skjønnsmessige vurderinger i den enkelte sak, vil regelverket kunne bli mer fleksibelt. Samtidig kan mer skjønn sette både likebehandlingsprinsippet og forutberegneligheten til søkere og referansepersoner i fare. Jo mer skjønn som tillates, jo større fare er det for ulik praksis i instansene. Dette er spesielt av betydning siden det dreier seg om et stort antall saker hvert år. I samarbeidsavtalen inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti er et av punktene innføring av mer liberale skjønnsvurderinger i forbindelse med referansepersoners oppfyllelse av inntektskravet.²¹⁸ Det spesifiseres ikke hvilke bestemmelser dette eventuelt vil bli aktuelt for, men det blir interessant å følge utviklingen dersom det åpnes opp for mer skjønn.

²¹⁶ Eckhoff (2010) s. 62

²¹⁷ Sml. Eggebø (2013)

²¹⁸ Høyre (2013)

6 Fremtidige perspektiver

Kapittel 5 viser hvordan reglene om underhold har ført til utilsiktede konsekvenser for enkelte grupper i praksis. Ofte er formålet bak reglene legitime, som for eksempel selvforsørgeelse. I praksis viser det seg imidlertid at selv om en person ikke faller innunder utlendingsforskriftens vilkår, kan de reelt sett være like selvforsørget som en som oppfyller vilkårene. Dette kan, som kapittel 5 viser, være tilfellet for referansepersoner som mottar bestemte midlertidige ytelser fra Nav, referansepersoner som har hatt stabil inntekt over lengre tid med unntak av siste ligningsår, samt referansepersoner som har arbeidet utenfor Norge. Det er videre verdt å merke seg at kvinner og studenter har kommet dårlig ut, enda disse gruppene ikke var i målgruppen for innstrammingene av underholdskravet.

Regelverket er utformet med rettssikkerhet som et overordnet mål. Kapittel 5 viser likevel flere rettssikkerhetsutfordringer som foreligger når reglene om underhold anvendes i praksis. Forholdet mellom forskrift og instruks fremstår særlig som en utfordring i utlendingsforvaltningen. En gjennomgående utfordring er videre at regelverket er omfattende og komplisert. Reglene om underhold er spredt over flere rettskilder, språklig sett avanserte og endres relativt ofte – særlig gjennom instruks. Selv om siktemålet med instruksene ofte er å myke opp rettstilstanden og gjøre praktiseringen av reglene enklere, er det derfor et tankekors at de brukes i den utstrekning som de gjør. Det er i tråd med lovforarbeidenes forutsetninger dersom forskriften brukes aktivt som et lovgivningsverktøy. Dersom instruks erstatte denne funksjonen, vil man bevege seg bort fra hensikten med å operere med en så detaljert forskrift som den som foreligger i dag.

Familieinnvandringen til Norge har vært stabil i mange år, og grunnet økende internasjonalisering og globalisering er det lite som tyder på at denne typen innvandring vil gå ned, tvert imot. Det er derfor viktig å ha et fleksibelt og dynamisk regelverk som kan ivareta ektefellers mulighet til å leve sammen på best mulig måte. Oppgaven viser hvordan kravet til underhold endret seg med innstrammingene i utlendingsloven av 2008, og hvilke utford-

ringer som har oppstått i ettertid. Spørsmålet er hva som eventuelt kan avhjelpe noen av de utfordringene rettstilstanden står overfor i dag.

Et forslag som oppgaven har pekt på er toforsørgermodellen, jf. kapittel 5.2.1.1.²¹⁹ Med toforsørgermodellen menes at ikke bare referansepersonen, men også ektefellen som søker om opphold i Norge, skal kunne medregne sin inntekt i oppfyllelsen av underholdskravet. En slik modell har de blant annet i Frankrike. Toforsørgermodellen innebærer en tilnærming til den rettstilstanden som forelå etter utlendingsloven av 1988, da den har et mer fleksibelt inntektsbegrep. Modellen fremheves blant annet i LDO sin høringsuttalelse til høringen fra oktober 2012 som etterspør særskilte tiltak for å hindre ulik virkning av underholdskravet mellom kvinner og menn. Per i dag er høringen fremdeles under behandling. Med den nye regjeringen er det imidlertid tvilsomt om toforsørgermodellen er et reelt alternativ, da den innebærer en vesentlig oppmyking av det gjeldende inntektskrav.

Oppgaven har videre sett på krav til underhold i fornyelsesomgangen og etterkontroll, jf. kapittel 4.8. Det kan tenkes at noen av utfordringene kravet til tidligere inntekt medfører kan erstattes av et underholdskrav i fornyelsesomgangen, eventuelt for et bestemt antall år etter første oppholdstillatelse er innvilget. Dette vil kunne avhjelpe den usikkerheten som vanligvis knytter seg til vurderingen av den reelle forsørgelsesevnen til referansepersonen. En slik ordning vil imidlertid innebære en stor arbeidsmengde for utlendingsforvaltningen. Det samme innebar for øvrig kravet til tidligere inntekt da det ble innført. Mot et underholdskrav i fornyelsesomgangen står kontrollhensyn og at det er vanskeligere å utvise noen fra Norge når de først har kommet hit. I tillegg vil et slikt krav som nevnt innebære en rettsusikkerhet for partene. I verste fall vil det kunne føre til utilsiktede og urimelige avgjørelser på samme måte som man erfarer med kravet til tidligere inntekt i dag. Kravet til tidligere inntekt er imidlertid særegent for Norge, og de andre nordiske landene omtalt i oppgaven klarer seg uten et tilsvarende krav.

²¹⁹ Se LDOs høringsuttalelse av 14. januar 2013, Staver (2012) og Eggebø (2010) s. 304

Til slutt nevnes en alternativ ordning som oppgaven ikke har vært inne på. Det er Canadas ordning med en forsørgelses*plikt* for referansepersonen.²²⁰ I Canada er referansepersonen økonomisk ansvarlig for ektefellen de tre første årene etter at ektefellen kommer til landet.²²¹ Stortinget fremmet et anmodningsvedtak til regjeringen i 2005 om å utrede en slik ordning, men etter en vurdering anbefalte ikke Arbeidsdepartementet at en slik ordning ble innført i Norge.²²²

Bestemmelsene om sikret underhold ved familieinnvandring med ektefelle er tett knyttet til politiske innvandringsspørsmål. Eventuelle endringer i rettstilstanden vil til enhver tid være avhengig av hvem som sitter med makten i Norge. Alternativene beskrevet ovenfor viser at det finnes flere veier å gå for å sikre formålene bak underholdskravet. Hva som er den beste løsningen for å sikre at regelverket ikke medfører utilsiktede konsekvenser, samtidig som det ivaretar formålene, er et åpent spørsmål. Et interessant første skritt blir departementets tiltak i henhold til høringen fra 2012 og forskriftsendringene foreslått der.²²³ Dersom forskriftsendringene blir vedtatt er de i alle tilfeller et skritt i retning av den tiltenkte anvendelse av rettskilder, men fortsatt vil det foreligge utfordringer knyttet til detaljtolkninger av regelverket. Enkelte endringer har funnet sted i løpet av oppgaveskrivingen, som nevnt i forbindelse med dokumentasjon av tidligere inntekt.

Med den nye regjeringen er det ikke urealistisk å anta at innvandringspolitikken vil legge seg på en mer restriktiv linje enn tidligere. I samarbeidsavtalen inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti er som nevnt et av punktene heving av underholdskravet i familieetableringssaker, og innføring av mer liberale skjønnsvurderinger

²²⁰ Se Holmås (2012)

²²¹ NOU 2011:7 s. 283

²²² Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s. 67, jf. Innst. S. nr. 185 (2004-2005)

²²³ Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 9. oktober 2012

i forbindelse med referansepersoners oppfyllelse av inntektskravet.²²⁴ Hvilke konsekvenser endringene vil ha for utfordringene fremstilt i oppgaven, gjenstår å se.

²²⁴ Høyre (2013)

7 Litteraturliste

7.1 Litteratur

Bøker med 1-3 forfattere

Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*. 5. utg ved Jan E. Helgensen. Oslo, 2001

Eckhoff, Thorstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 9. utg. Oslo, 2010

Bøker med flere enn 3 forfattere

European Migration Law. Peter Boeles...[et al.]. 3. utg. Antwerp – Oxford – Portland, 2009

Utlendingsloven Kommentarutgave. Vigdis Vevstad...[et al.]. 1. utg. Oslo, 2010

Hefte/ del av en serie

Aalandslid, Vebjørn og Tronstad, Kristian Rose. *Familieinnvandring, kjønn og sysselsetting*. Oslo, 2010. (Rapporter, Statistisk Sentralbyrå ; 2010/23). http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201023/rapp_201023.pdf [sitert 13.02.2013]

Henriksen, Kristin. *Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990-2008*. Oslo, 2010. (Rapporter, Statistisk Sentralbyrå ; 2010/10). http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201010/rapp_201010.pdf [sitert 13.02.2013]

Utlendingsdirektoratet. *Årsrapport 2010 – Tall og fakta*. Oslo, 2011. (Årsrapporter, Utlendingsdirektoratet ; 2010). <http://www.udi.no/arsrapport2010/pdf/> [sitert 13.04.2013]

Utlendingsdirektoratet. *Migrasjon 2011 – Fakta og analysar*. Oslo, 2012. (Årsrapporter, Utlendingsdirektoratet ; 2011). <http://www.udi.no/arsrapport2011/pdf/> [sitert 13.04.2013]

Utlendingsdirektoratet. *Migrasjon 2012 – Fakta og analyse*. Oslo, 2013. (Årsrapporter, Utlendingsdirektoratet ; 2012). <http://www.udi.no/arsrapport2012/PDF/> [sitert 28.08.2013]

Tidsskriftartikler

Amundsen, Elisabeth Krauss. *Innenfor eller utenfor kontroll?* I: Advokatbladet (2013) nr. 9 s. 46

Eggebø, Helga. *The Problem of Dependency: Immigration, Gender, and the Welfare State*. I: Social Politics. Årg. 17 (2010) 3. utg. s. 295-322. (Sitert fra Oxford Journals)

Fostvedt, Susanne. *Brudd på veiledningsplikten hindrer familieliv*. I: Advokatbladet (2012) nr. 5 s. 54

Mirza, Zaineb. *Ettårsfristen for asylsøkere som er unntatt fra underholdskravet*. I: Jurk Magasin (2013) nr. 1 7. utg. s. 28-29

Avisartikler

Barstad, Stine og Winsnes, Eirik. *Her er hovedgrepene i det blå budsjettet*. I: Aftenposten. 8. november 2013. <http://www.aftenposten.no/okonomi/Her-er-hovedgrepene-i-det-bla-budsjettet-7366478.html> [sitert 12.11.2013]

Eggebø, Helga. *Når kjærleiken møter statens grenser*. I: Dagbladet. 28. februar 2013. <http://www.dagbladet.no/2013/02/28/kultur/debatt/kronikk/ekteskap/innvandring/25993307/> [sitert 01.03.2013]

Holmås, Heikki. *Retten til familieliv*. I: Dagbladet. 7. februar 2012. <http://www.dagbladet.no/2012/02/07/kultur/debatt/debattinnlegg/familiegjennforening/udi/20120868/> [sitert 17.02.2013]

Kirkevold, Fredrik. *Mistet jobben – får ikke se sønnen*. Oslo, 21. januar 2012.
<http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/mistet-jobben-faar-ikke-se-soennen-3689380.html>
[sitert 17.02.2013]

Skjeggestad, Helene. *Disse ektefellene er uønsket*. I: Aftenposten. 22. januar 2012.
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Disse-ektefellene-er-uonsket-6746614.html> -
[.UdkzZBY1evt](#) [sitert 17.02.2013]

Staver, Anne. *Inntektskrav rammer kvinner*. I: Dagbladet. 17. april 2012.
<http://www.dagbladet.no/2012/04/17/kultur/debatt/debattinnlegg/kvinner/inntekt/21159592/>
/ [sitert 15.02.2013]

Stenvaagnes, Ragnhild. *Tvinges til studiekutt*. I: Bergens Tidende. 31. mars 2012 (Sitert fra Atekst 17.02.2013)

Utrop. *Forsørgerkravet rammer kvinner*. I: Utrop. 25. februar 2013 (Sitert fra Atekst 15.11.2013)

Ådnøy, Åsmund. *Han må ut fordi hun studerer*. I: Stavanger Aftenblad. 10. mars 2012 (Sitert fra Atekst 17.02.2013)

7.2 Lover, forskrifter og forarbeider

Norske lover

- | | |
|------|---|
| 1956 | Lov om utlendingers adgang til riket m.v. (Fremmedloven) av 27. juli 1956 nr. 00 |
| 1967 | Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967 |

- | | |
|------|---|
| 1988 | Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 24. juni 1988 nr. 64 |
| 1991 | Lov om ekteskap (ekteskapsloven) av 4. juli 1991 nr. 47 |
| 1997 | Lov om folketrygd (folketrygdloven) av 28. februar 1997 nr. 19 |
| 1999 | Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). |
| 2003 | Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandre-
re (introduksjonsloven) av 4. juli 1980 nr. 80 |
| 2008 | Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 15. mai 2008 nr. 35 |
| 2009 | Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov om sosiale
tjenester i Nav) av 18. desember 2009 nr. 131 |

Norske forskrifter

- | | |
|------|--|
| 1957 | Forskrifter om utlendingers adgang til riket (fremmedforskrifter) av 20.
mars 1957 |
| 1990 | Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendings-
forskriften) av 21. desember 1990 nr. 1028 |
| 2009 | Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendings-
forskriften) av 15. oktober 2009 nr. 1286 |

Traktater

EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Roma 1950
FNs rasediskrimineringskonvensjon	FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, New York 1969
FNs kvinnediskrimineringskonvensjon	FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner, New York 1979

EU-direktiver og forordninger

2003/86/EF	Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring
------------	---

NOU

NOU 1973:17	<i>Innvandringspolitikk</i>
NOU 1983:47	<i>Ny fremmedlov</i>
NOU 2004:20	<i>Ny utlendingslov</i>
NOU 2011:7	<i>Velferd og migrasjon – Den norske modellens fremtid</i>
NOU 2011:14	<i>Bedre integrering – mål, strategier, tiltak</i>
NOU 2012:15	<i>Politikk for likestilling</i>

Odelstingsproposisjoner

Ot. prp. nr. 46 (1986-1987)	<i>Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)</i>
-----------------------------	---

Ot. prp. nr. 38 (1995-1996) *Om lov om endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) – klagenemnd i utlendingssaker m.v.*

Ot. prp. nr. 31 (2004-2005) *Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet)*

Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*

Ot. prp. nr. 26 (2008-2009) *Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)*

Innstilling til Odelstinget

Innst. O. nr. 42 (2007-2008) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*

Stortingsdokumenter

St. meld. nr. 39 (1973-1974) *Om innvandringspolitikken*

St. meld. nr. 21 (2003-2004) *Styringsforhold på utlendingsfeltet*

Innst. S. nr. 185 (2004-2005) *Innstilling fra kommunalkomiteen om mangfold gjennom inkludering og deltakelse*

7.3 Rettspraksis og forvaltningspraksis

Upubliserte dommer

Oslo Tingretts dom av 2. november 2012 saksnr. 12-044527TVI-OTIR/07

Internasjonale dommer

Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. UK The European Court of Human Rights, Strasbourg, 28. mai 1985

Departementets instruks

Departementenes gjeldende instruks og rundskriv og Utlendingsdirektoratets rundskriv er hentet fra <http://www.udiregelverk.no>

- | | |
|-------------|--|
| 2012-001-GI | Instruks om tolkning av utlendingsforskriften § 10-11 (underholdskravet) – Familiemedlemmer til utlendinger som får tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-10 (norsk forelder på fødselstidspunktet) |
| 2012-008-GI | Instruks om unntak fra underholdskravet, jf. utlendingsforskriften § 10-11 |
| 2011-007-GI | Instruks om tolkning av utlendingsforskriften § 10-11 - Adgang til å medregne egne midler ved beregning av underholdskravet når referansepersonen har oppholdstillatelse som student eller som forsker med egne midler |
| 2011-009-GI | Instruks om kontroll med vilkåret i utlendingsforskriften § 10-10 – kravet om at referansepersonen ikke må ha mottatt sosialstønad eller kvalifiseringsstønad |
| 2011-003-GI | Instruks om tolkning av utlendingsforskriften § 10-11 – Unntak fra underholdskravet i fornyelsessaker når førstegangstillatelsen ble innvilget iht det tidligere underholdskravet – Overgangsordning |

2012-010-G Rundskriv om ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften § 10-8 første ledd og §§ 10-9 første og andre ledd (nivået på underholdskravet)

Utlendingsdirektoratets rundskriv

RS 2010-058 Særregler om kravet til sikret underhold når søknad om familieinnvandring er fremsatt før kunngjøring av den nye utlendingsforskriften - utlendingsforskriften § 20-10A

RS 2010-120 Retningslinjer for forberedelse av søknader om familieinnvandring – utlendingsloven kapittel 6, jf. utlendingsforskriften kapittel 10

RS 2010-118 Krav om underhold som vilkår for familieinnvandringstillatelse - utlendingsforskriften §§ 10-8, 10-9, 10-10 og 10-11 jf. utlendingsloven kapittel 6

UNEs praksisbase

Utvalgte saker fra UNEs praksisbase, <http://praksis.une.no/CES5/?sk=NyLov>, med referansennummer:

N13542531 [sitert 09.04.2013]

N13186831 [sitert 23.10.2013]

N1153991110 [sitert 23.10.2013]

N1309831011 [sitert 12.11.2013]

7.4 Andre kilder

Norske nettsider

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Rundskriv AI-08/48 Instruks om økning av kravet til sikret underhold* (2008). <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2008/rundskriv-ai-0848-instruks-om-okning-av-.html?id=520759#> [sitert 06.11.2013]

Det kongelige Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement. *Lønninger for arbeidstakere i staten gjeldende fra 1.mai 2012* (2012). http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Arbeidsgiverpol/2012_A-tabell.pdf [sitert 02.04.2013]

Det kongelige Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement. *Lønninger for arbeidstakere i staten gjeldende fra 1.mai 2013* (2013). http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Arbeidsgiverpol/2013_A-tabell.pdf [sitert 21.08.2013]

Høyre. *Avtale mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre* (2013). <http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/Samarbeidsavtale.pdf> [sitert 04.11.2013]

Justis- og beredskapsdepartementet. *Endringer i praksis og regelverk i saker om familieinnvandring* (2012). <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2012/endringer-i-praksis-og-regelverk-i-saker.html?id=696566> [sitert 15.02.2013]

Justis- og beredskapsdepartementet. *Endringer i underholdskravet* (2013). <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/aktuelt/nyheter/2013/endringer-i-underholdskravet.html?id=737401> [sitert 07.10.2013]

Lånekassen. *Så mye kan du få* (2013). <http://www.lanekassen.no/nb-NO/Hovedmeny/Stipend-og-lan/Hoyere-utdanning/Hvor-mye-kan-du-fa/basisstotte/> [sitert 23.10.2013]

Norsk studentorganisasjon. *En utredning om kostnadene knyttet til frafall og gjennomføringsgrad i høyere utdanning* (2013). <http://student.no/wp-content/uploads/2013/11/NSOs-undersøkelse-av-kostandene-ved-frafall-og-gjennomføringsgrad.pdf> [sitert 17.11.2013]

Sjeggestad, Terje. *Behandling av anmodninger om omgjøring av UNEs vedtak*. <http://une.no/om-oss/Interne-retningslinjer/IR-AV-290507-OM-BEHANDLING-AV-ANMODNINGER-OM-OMGJØRING-AV-UNES-VEDTAK/> [sitert 08.06.2013]

Utlendingsdirektoratet. *Når søknaden kommer til UDI* (2010). <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Familieinnvandring/Hva-skjer-etter-at-du-har-levert-en-soknad-om-familieinnvandring/Nar-soknaden-kommer-til-UDI/> [sitert 03.07.2013]

Utlendingsdirektoratet. *Vurdering av oppholdstillatelsers varighet* (2012). <http://www.udi.no/PageFiles/27974/Vurdering%20av%20oppholdstillatelsers%20varighet.pdf> [sitert 19.11.2013]

Utlendingsdirektoratet. *Saksbehandlingstider for familieinnvandring* (2013). <http://www.udi.no/Oversiktsider/Saksbehandlingstider-/Saksbehandlingstider-for-familieinnvandring/> [sitert 18.10.2013]

Utlendingsdirektoratet. *Krav om sikret underhold og bolig*. <http://udiregelverk.no/Templates/Udi/Pages/Topic.aspx?id=1118&epslanguage=no&ATT=1427344> Søkevalg: Departementenes rundskriv og instruks. [sitert 12.11.2013]

Utlendingsnemnda. [a] *Om praksisbasen* <http://www.une.no/Praksis2/Praksisbase/> [sitert 02.07.2013]

Utlendingsnemnda. [b] *Likebehandling* <http://www.une.no/om-oss/UNES-arbeid/Likebehandling-i-UNE/> [sitert 20.06.2013]

Utlendingsnemnda. *Familieinnvandring* (2012).
<http://www.une.no/Praksis2/Praksisrapporter/Familieinnvandring/> [sitert 03.07.2013]

Nordiske nettsider

Migrationsverket. *Försörjningskrav* (2012).
<http://www.migrationsverket.se/info/4442.html> [sitert 23.10.2013]

The Finnish Immigration Service. *Income requirement* (2013).
http://www.migri.fi/moving_to_finland_to_be_with_a_family_member/income_requirement [sitert 21.10.2013]

Udlændingestyrelsen. *Selvforsørgelse* (2012). <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/familiesammenfoering/aegtefaeller/selvforsoergelse.htm> [sitert 23.10.2013]

Udlændingestyrelsen. [a] *Ægtefæller, registrerede partnere og faste samlevende* (2013).
<http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/familiesammenfoering/aegtefaeller/aegtefaeller.htm> [sitert 23.10.2013]

Udlændingestyrelsen. [b] *Økonomisk sikkerhedsstillelse* (2013).
http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/familiesammenfoering/aegtefaeller/oekonomisk_sikkerhedsstillelse/krav_om_oe_k_sikkerhed.htm [sitert 24.10.2013]

Personlig meddelelse

Korrespondanse med Utlendingsdirektoratet via statistikk@udi.no

Utlendingsdirektoratet [a] E-post. 13. februar 2013

Utlendingsdirektoratet [b] E-post. 1. mars 2013

Utlendingsdirektoratet [c] E-post. 12. mars 2013

Utlendingsdirektoratet [d] E-post. 14. mai 2013

Utlendingsdirektoratet [e] E-post. 15. mai 2013

Utlendingsdirektoratet [f] E-post. 4. september 2013

Utlendingsdirektoratet [g] E-post. 10. september 2013

Oslo Politidistrikt. Utlendingsseksjonen. Telefonsamtale. 13. november 2013

Høringsbrev og høringsuttalelser

Alle høringsdokumenter er hentet fra <http://www.regjeringen.no>

Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 17. oktober 2008. *Høring – Krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap*

Høringsuttalelse fra Utlendingsdirektoratet av 1. desember 2008

Høringsuttalelse fra Utlendingsnemnda av 23. september 2010 til Justis- og politidepartementets høringsbrev av 16. juni 2010. *Høring – delutredning fra utvalget for klagesaksbehandling på utlendingsfeltet – utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda*

Justis- og beredskapsdepartementet høringsbrev av 9. oktober 2012. *Høringsbrev – forslag til endringer i utlendingsforskriften §§ 10-8 og 10-9 (heving av underholdskravet mv.)*

Høringsuttalelse fra Senter for tverrfaglig kjønnsforskning av 8. januar 2013

Høringsuttalelse fra Utlendingsdirektoratet av 9. januar 2013

Høringsuttalelse fra Advokatforeningen av 11. januar 2013

Høringsuttalelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet av 14. januar 2013

Rapporter

Utlendingsdirektoratets rapport til Justis- og politidepartementet av 13. juli 2010. *EFFEKTRAPPORTERING PÅ UNDERHOLDSKRAVET I UTLENDINGSLOVEN 2008.*

<http://www.udi.no/PageFiles/27974/Effekten%20av%20endringen%20av%20regulverket%20for%20underholdskravet%20er%20vesentlig%2013.07.2010.pdf> [sitert 24.10.2013]

Utlendingsdirektoratets rapport til Justis- og politidepartementet av 10. november 2011. *RAPPORTERING OM UTILSIKTEDE KONSEKVENSER AV UNDERHOLDSKRAVET I FAMILIEINNVANDRINGSSAKER OG FORSLAG OM FORSKRIFTSENDRING MED MER.*

<http://www.udi.no/PageFiles/27974/Utilsiktede%20konsekvenser%20av%20underholdskravet%20i%20familieinnvandringssaker%2010.11.2011.pdf> [sitert 24.10.2013]

Utlendingsnemndas rapport til Utlendingsdirektoratet av 30. januar 2012. *Innspill til rapport om virkninger av utvalgte bestemmelser i ny utlendingslov.* Innsynskrav sendt via www.oep.no. Innsyn gitt 06.03.2013 fra Utlendingsnemnda